

# 北海道庁の不適切な会計操作報道から 夕張市の財政再生計画の見直しを考える —財政再生計画と自治体職員の尊厳に係る3つの提言



千葉県地方自治研究センター理事長 法政大学法学部教授 **宮崎 伸光**

## ■はじめに

私は昨2015（平成27）年度に本務校である法政大学より1年間の国内研究が許され、国内留学先を夕張市役所とした。同市役所では、非常勤特別職（無給）の辞令を得て主に地下の書庫において資料調査にあたった。その成果の一端は、すでに自治体学会誌『自治体学』第29巻第2号に「夕張市の財政破綻から10年目を迎えて—語られた過去の危機と今からの危機」として公刊した。その調査研究を継続するべく本年度も大学の夏休みを利用して札幌に居を移し夕張市役所に通った。

今年は、夕張市が準用財政再建団体になって10年目ということもあり、また、昨年度末の第三者委員会報告を得て財政再生計画の大幅な見直し作業が進められていることもあって、かつてほどではないにせよ、再び夕張市が注目を集めている。そうした中、8月22日の朝日新聞は、北海道庁が不適切な会計操作を繰り返している事実を報じた。その内容は、夕張市の財政再建・再生問題を考える上で到底看過し得ない内容を孕んでいた。

そこで、年3回発行の当誌としては、いささか速報性に欠けるとはいえ、財政再生計画の見直しが主題となる今年度の夕張市・北海道・国（総務省）の三者協議には間に合うことでもあり、本号に掲載を予定していた「数字で掴む自治体の姿⑩」を休載し、急遽提言を取りまとめることにした。

## 1. 明るみに出た道庁の不適切な会計操作

「知らなかった、気づかなかった。」

夕張市の財政破綻を導いた「不適切な会計処理」について、関与ないし黙認を疑われた道庁と総務省は、そう繰り返していた。しかし、少なくとも道庁については、「85自治体 会計操作2,300億円／公社などへの貸付金 回収装う」という見出しで報じられた朝日新聞の記事により、その信憑性が大きく揺らいだ。

「全国各地の自治体で、経営難に陥った出資法人などへの貸付金が回収できていないのに、翌年度の予算で穴埋めして返済されているように見せる会計操作が横行している」という同記事は、道庁が「年度をまたいで資金の調整ができる『出納整理期間』（4～5月）を利用」し「翌年度の財源を充てて、年度末に返済があったように処理する」会計操作（「単コロ」と呼ばれる）を長く続けていた事実を明るみに出した。

実は、かねてより私は、道庁には夕張市が財政破綻する前の時点で「不適切な会計処理」の事実を認識する職員がいたはず、と機会あるたびに述べていた。それは、確か道東に位置する複数自治体の職員から、「夕張市が用いている『うまい手』を見習ったらどうか」と道庁に言われた、という趣旨の話を聞いていたからであった。ただ、手許に記録がなく、そのおそらくは町村と思われる自治体がどこであったか、またそれが夕張市の財政破綻以前であったことは確かとはいえ、いつ耳にしたのかも忘れてしまった。そこで、この話をするときには必ず「不完全な記憶ではあるが」と前置きをしていた。

もちろん、道庁や総務省が夕張市の「不適切な会計処理」を知らないはずはないという疑念

は、多くの人々に共有されていた。「知らなかった、気づかなかった」と繰り返し表明されたことは、反面において、そのことを示している。

北海道の「単コロ」は、夕張市で「ジャンプ」と呼ばれた「不適切な会計処理」とピタリ同じではないにせよ、出納整理期間を利用するまさに同様の手法と言える。朝日新聞の記事によれば、「単コロ」について、道庁の財政担当職員は「夕張の問題以前から続いている」と明かし、「不適切とわかっているが、やめるにやめられない」と話したという。

## 2. 「〇〇を廃止しても死なないべ」

さて、ここで改めて夕張市が財政の自主再建を諦めた契機を振り返ってみよう。その発端も新聞報道であった。2006（平成18）年6月10日の北海道新聞には「夕張市／一時借入金300億円／負債総額500億円／道、指導強化へ」という非常にショッキングな見出しが踊った。

その後の展開は実に急激であった。同月15日には道庁に助役が呼び出され、おそらくそれが最終的なきっかけになり、独自再建の断念に転じた市長は、20日の定例市議会でその旨をを表明し、すぐ道庁に足を運んだ。そして、早くもその翌21日には道庁から債務状況の調査担当者が夕張市に入り、この日から市の関係職員は通常業務に加えて道庁が求める資料の作成に追われることになった。

北海道新聞の見出しにも記されていたように、道庁は、夕張市を強く「指導」する立場に自らを置いたが、準用財政再建団体としての「法的処理」については、市と同じく具体的な手順等の知識は皆目なかった。総務省ですら、近年の前例が旧赤池町（福岡県）にあるとはいえ、財政規模に対する赤字額の割合には雲泥の差があり、夕張市の財政再建手順に具体的なイメージがあるわけではなかったようだ。それは、道庁の担当者が総務省担当者に宛てた質問への応答、総務省担当者が道庁の担当者に提出を求めた関係資料、およびそうした両者間の往復を市の担当者に伝える文書中に総務省担当者の発言として記されている「市町村に

対する指導の責任はまず道庁にある」という趣旨の記述などから伺える。

はじめに破綻した財政の実態調査から着手した道庁は、夕張市に対して、抜本的な財政再建に取り組むにあたり危機感が足りない、と繰り返し強調した。市役所に保管されている手書きの資料には、何度も「危機感」という言葉が出てくる。おそらく道庁の担当者も、当初は、他に何をどうすればよいかはわからなかったのではないかと。

財政状況の実態調査が進み、返済を要する膨大な金額が次第に明らかになると並行して返済年次計画の作成が始められた。これが財政再建計画（後に法律改正により財政再生計画）の正体に他ならない。もとより夕張市に限らず、北海道内の多くの市町村、とりわけ旧産炭地の市町村は、財源に乏しい。税や使用料・手数料などの住民負担を見直しても歳入増の効果には限界がある。そこで、歳出を絞ることが計画の主脈となる。

夕張市に送り込まれた道庁職員は、「〇〇を廃止しても死なないべ」という言葉に象徴される力業で次々と公共サービスの歳出予算を切り詰めていった。「社会教育を廃止しても死なないべ」「街灯の補修を廃止しても死なないべ」「交通安全対策を廃止しても死なないべ」といった具合である。市役所の担当職員に反論は許されなかった。いや、確かに市民生活への影響を少しでも抑えようとする真摯な抵抗の一部は、当該政策の必要性として記録に遺されている。しかし、廃止する事務事業を決めるために担当ごとに実施された面談では、まさに問答無用で、まったく相手にされなかった。

とはいえ、それだけの強い姿勢で切り込んでいっても、なお歳出削減効果には限界があった。そして結局、計画策定作業は、人件費の削減に大鉦を振るう方向に突進していった。

それは、誰もが予想し得ないほどの凄まじいものであった。病院医療職を除く全会計で309名いた職員は4年間で182名の削減が企図された。職員の賃金は、9月の15%カットに始まりさらに段階的に下げられたばかりか、退職金の段階的な大幅引下げも提示された。年齢順に上から退職を余儀なくされ、責任ある役職に就いていた職員のほ

ほ全員と将来に見切りをつけた若い職員を含む約130名が2006（平成18）年度末に一斉に退職した。職員削減計画は一気に超過達成されたが、賃金カットはさらに進み、財政再建団体になった2007（平成19）年度からは年収ベースで4割ものカットになった。

その後の10年間にわずかな給与改善は見られたが、今日なお「懲戒処分より厳しい」と職員が嘆く減額とそうした環境に耐えきれず市役所を去る者が続いている。

### 3. 「単コロ」を隠す重症

確かに、道庁が夕張市の「不適切な会計処理」について「知らなかった、気づかなかった」ということは、素直には信じ難い。そして、朝日新聞の記事はそうした疑いを裏付けた感がある。しかし、道庁という組織から視線を転じ、そのように表明した個人に着目すれば、本当に「知らなかった、気づかなかった」のかもしれない。

実際、都道府県に限らず市町村においても、一般に財政担当職員以外で自治体の財政制度に精通している職員は案外少ない。道庁ともなれば、巨大組織ゆえに、財政担当職員にとっては常識であっても、それが常識であること自体を知る由もない職員も少なくないと考えられる。そうした職員が語る「知らなかった、気づかなかった」は正直かもしれない。

とはいえ、財政担当職員が「夕張の問題以前から」の「単コロ」を認めた以上、同様の手法である夕張市の「ジャンプ」を知らないはずはない。さらに、そうした会計操作が開始された時点に着目すれば、あるいは道庁職員の発案と指導によって夕張市の「不適切な会計処理」が始められたのではないか、すなわち「ジャンプ」の生みの親は「単コロ」であったのではないかと想像することにも大きな無理はない。また、道庁が主導していたとするならば、その背後に総務省の少なくとも「黙認」があることまでもが想像し得る。今のところ証拠の類いは見あたらないものの、それは荒唐無稽な想像とは言えないだろう。

「〇〇を廃止しても死なないべ」と歳出削減を激しく牽引した3名をはじめ、道庁から財政再建計画の策定「支援」を任務として夕張市に派遣された職員は、よもや道庁において財政担当の未経験者、すなわち財政に関する素人、ではあるまい。とすると、さぞや内心において苦しい思いを抱えていたのではないか。

「単コロ」の事実をひた隠しに隠しつつ、「ジャンプ」の手法をなじり、市役所を組織ぐるみの隠蔽体質と決めつけて罵声を浴びせ、声を荒げて「危機感」を植えつけ、頭ごなしに「〇〇を廃止しても死なないべ」と強弁するには、かなりの強心臓を要すると思われる。「我々は嫌われてナンボだ」とも語っていたというが、今の時点でそれを聞くと、うそぶくというよりは、痛々しい叫びにも聞こえる。立場上「単コロ」の事実を知りつつ、別の立場上まったく知らないそぶりをしながら「ジャンプ」の後始末に当たることの重圧は、おそらく当事者以外には計り知れないことであろう。

### 4. 当初より不可避であった計画変更

2007（平成19）年3月6日に総務大臣の同意を得て翌年度から実施された財政再建計画は、地方公共団体の財政の健全化に関する法律（自治体財政健全化法）の制定により2010（平成22）年3月9日に総務大臣の同意を得て財政再生計画へと移行したが、今日に至るまでに両計画を通じて総計39回の一部変更を経ている。

俗に「鉛筆1本買うにも国の許可が要る」などと言われる財政再建（再生）計画だが、これほどの変更回数を重ねてきたのには、もちろん理由がある。

計画で支出が認められているのは、第1に国の各省庁が所管する法律に基づく事務の執行に係る経費である。関係する法律の改廃ないし新設があれば「真にやむを得ない」として計画の変更が認められる。生活保護などナショナルミニマムに係る経費は、その典型である。すなわち、国の各省庁が、自らの政策の実施を自治体に大きく依存し

ている関係により、「真にやむを得ない」とされる。

次に、計画策定後の事情の変化により計画の変更が「真にやむを得ない」と判断される場合がある。そもそも10年以上先の行政需要を予測することなど誰にも出来るはずがない。そこでこれだけでも、財政再建（再生）計画が、実施期間内における変更をあらかじめ想定していたことは理解できる。

しかし、夕張市の財政再建計画についてはさらに特別な事情がある。それは、標準財政規模の約8倍に相当する353億円もの返済を要する借金を抱えた負債の規模による。

それは、関係者間に完済までに80年ほど要するのではないかという意見が出たほどの巨額債務である。上記のように強力に進められた計画策定作業では、期間中各年次の歳入歳出それぞれの試算が何度も繰り返された。各年次の推計値が横に並ぶ表は実に長く、その形状から関係者間では「フンドシ」と呼ばれた。「フンドシ」の長さについては、旧赤池町が当初12年間（実際には、2年短縮され10年間で終了）であったことから、その2倍程度が現実的な最長期間という「目安」が次第に形成された。そして、書き直しが繰り返されるうちに、返済完了年度に合わせて各年次の歳入歳出を微妙に調整する作業が加えられるようになった。「計画は職員が作るのではなく、エクセルが作る」とまで言われたという。当時の様子を振り返る職員からは、まさに異口同音に、とくに年次が進むにつれ歳入歳出推計値の根拠をどこに求めたのかが不明のところが多く、当初からまったく実現不可能な計画と認識していたと聞いた。

もちろん、相当な年月を経た時点で、昔を振り返って語られた発言のすべてが真相とは限らない。また、当時の作業がいかにも時間に追われる中で進められたとはいえ、道庁が総務省との連絡を密にとっていた形跡もあり、その事実上の監督に遺漏があったとも思えず、根拠薄弱な数字が大胆に並ぶことは考えにくい。しかし、計画は当初から実現困難な数字が多く並んでいたと語る職員の数が多きこともまた事実である。やはり、計画変更は必定であった。

## 5. 「やっとなだ」可能性

実際に、財政再建計画に始まる財政再生期間が10年目を迎えた今、財政再生計画の抜本的な見直し作業が進められている。鈴木直道市長は、これを「やっとなだ最初にして最後のチャンス」と今年の第3回定例市議会における答弁の中で表現した（9月6日）。

この「やっとなだ」には、これまで借金返済を最優先とした再建（再生）計画の根幹を維持したまま一部の手直しを毎年何度も重ねていく他なく、歯がゆい思いを抱えてきた市長の実感がこもっている。

厳しく、そして悲痛な現実の一端を示そう。「〇〇を廃止しても死なないべ」は、事実をもって否定されている。

人は絶望の淵に立たされたとき、自死の誘惑に囚われ、他の選択肢が見えなくなることがあるようだ。この究極の選択が実行されたとき、たとえ遺書があろうともそこから当人の真意を探ることは難しい。とはいえ、2007（平成19）年度以降の夕張市内で発生した自殺のうち、少なくとも遠因として財政再建（再生）計画による生活環境の激変によると見られる理由から複数の方が命を絶っている。もちろん、自殺に至る理由はそれぞれに複雑であろうから、公共サービスのあり方に係る激変のみがその理由であるとは言い切れない。しかし、それぞれに事情を聞けば、故人を知らぬ身ながらもいたたまれなくなる。

財政再建（再生）計画の中で、職員はみな他人に言えない苦渋とストレスに耐えてきた。しかし、そうした職員が計画上ではコスト要因として扱われるばかりでは、心と体のバランスを失い働く意味を見失う者が現れることも理解できる。退職者が後を絶たないことはすでに触れた。

財政再建（再生）計画は、負債の確実な返済に偏重したために、結果として市民・職員の心の問題を蹂躪した。まして、「単コロ」の事実が発覚したことにより、市役所職員の心が穏やかなはずがない。

「やっとなだ」とは、そうした状況の中で「よ

うやく」という意味である。この10年間に蓄積され、顕在化してきた重い諸課題に、ようやくこれまでのくびきから脱して主体的に立ち向かう可能性が見えた、という前向きな展望であろう。市長の提案で2012（平成24）年に始まり例年7月ないし8月に実施されてきた市・道・国の実務者による三者協議は、再生計画の抜本的な見直し作業が進められていることから、今年は開催の時期が遅れている。「最初にして最後のチャンス」になるか否かは別として、関係者には、これまでとはまったく異なる心構えが求められよう。

## 6. 3つの提言

ここまで述べてきたことを前提に、関係各位に対して、最後に3つの提言を申しあげたい。

### <提言1>

**財政再生計画の変更に係る道や国の関与について、従前の基準や手続きを繰り返すのではなく、10年の経験を踏まえて総合的に判断すること。**

財政再生計画の変更手続きは、市・道・国の三者協議の事前調整に始まる。いや、より正確に実態を伝えるならば、この事前調整の段階であらかたが決まる。この重要な事前調整の段階で、市の担当者から直接国（総務省）の担当者とやりとりをすることはほとんどなく、道の担当者が間に入る。そのこと自体は変えがたいとしても、そうした事前調整を担う担当者の姿勢は計画に反映するところが大きく、また、変えられるところでもある。

いかなる仕事においても、担当者に交替がある場合に、通例まずは前任者の例を知り、それに倣う。しかし、そればかりでは改善はない。まして、10年前の「最大の負担で最低限のサービス」を今日なお取捨選択の判断基準として形式的に堅持するようであれば、問題がより深刻に再生産される結果を導くに違いない。

たとえば、今の時点という時間軸の断面をもって他の自治体と比較し、さらに厳しい条件のとこ

ろもあるとして夕張市の提案をはねつけるような態度は決して正しいとは言えない。この10年間の経緯と実際に地域社会に波及した影響等を十分に踏まえ、さらに将来への見通しをも考慮に含めて新たに総合的に判断することが求められる。幸いなことに、3月に提出された第三者委員会の報告書には住民の声も盛り込まれている。その内容を十分に尊重することで、継続する厳しい生活環境においても市民と行政の関係が良好に向かうことが期待できる。

「単コロ」の事実が明らかになり、道庁の担当者も総務省の担当者も「腹に隠す」ことなく、素直に「対等の関係」をもって情報と知恵を交換するなど、最良の再生計画を導くべく協力し合う環境は整ったのではないか。会計の単年度原則から、再生計画に年次計画の積み重ねである「ファンドシ」は廃しがたいとしても、道および国の関与のあり方に濃淡をつける、あるいは複数年度にわたる事業についての関与に柔軟性をもたせる、などのことは可能ではないか。また、そうすることで夕張市に前向きな工夫を促すことにもつながると思われる。

なお、細かいことを付言するならば、総務省の担当者から道庁の担当者への夜間の連絡はなるべく避けるべきだ。道庁を経由して市の担当者に伝わる頃には深夜になることもあり、翌朝の出勤時までには資料を送信せよなどという例も見られる。市役所の担当者は文句も言わずに、いや言えずに対応しているが、道庁の職員はときに恐縮する姿勢を示しながらも、結果としてはそうした関係を改めようとはしていない。三者ともに改めるべきであろう。

### <提言2>

**財政再生計画の内容について、再生振替特別債の確実な返済に係る部分と地域社会の再生に係る部分を区分し、道および国の関与のあり方を変えること。**

財政再建計画から財政再生計画に替わり、夕張市が抱える負債の返済は、道から一時借入金

年度借り入れて返済する方法から、再生振替特例債を発行する方式に改められた。その着実な償還を夕張市は値切ろうとはしていない。

一方、財政再生計画は、財政再建計画とは違い、地域再生に係る視点を併せ持つと説明されることが多い。確かに、借金返済一辺倒ではない面もある。しかし、各省庁のナショナルミニマム政策を関連自治体諸策と切り離して確保しようとする現行の財政再生計画では、結果としてその一步手前の準「弱者」の「要扶助者」への転落を防げない。かえって重篤な状態になるまで手を打てず、ナショナルミニマム政策の負担を重くする例が近年見られるようになり、その将来がさらに心配されている。

夕張市の財政再生計画については、旧赤池町が財政再建期間を2年短縮したことを例に引き、その期間短縮がしばしば話題になる。確かに借金返済を繰り返せば期間の短縮は実現できるかもしれない。しかし、地域社会はさらに疲弊を加速するだろう。では、なぜ期間短縮が求められるのか。それは、一言で表せば、異常事態を脱したい、ということだろうか。しかし、改めて指摘するまでもなく、地域社会が崩壊してしまえば本末転倒である。

この異常事態の何が「異常」なのか。それはいわゆる「国の管理下に置かれる事態」に他なるまい。つまり、市と国の関係が「異常」なのである。とすれば、再生振替特例債の確実な返済に係る関与と地域社会の再生に係る関与のあり方をそれぞれの区別に応じて変えることで、このジレンマから脱することができるのではないか。

夕張市における地域社会の再生のために、地域社会の実情に応じた政策展開をする条件を整備することで、政策主体としての職員自身の活力再生も期待できるのではないか。

### ＜提言3＞

10年を経て「夕張問題」は地域社会における尊厳の問題に至ったという認識に基づいて解決策を探ること。

夕張市が抱える問題は「どうにも返済不能と思われる膨大な借金による財政破綻」と見られることが多く、確かにそれはそれで誤りとは言えない。しかし、その本質ないし核心は「自治体行政が住民の健康や暮らしを地域社会の実情に即して守るための条件を失ったこと」ではないか。この条件をどうやって取り戻して行くのか、ということこそ真の課題と思われる。

残念ながら、これまで実際にとられた財政破綻処理の手法は、結果としては、そうした条件を失うことをさらに加速させてしまった。

「単コロ」の発覚により、関係者を糾弾する声があき上がりそうだが、実際には起きていない。最も怒りに燃えているに違いない夕張市役所の関係者は、財政再生計画の抜本的見直しに係る三者協議を控え、道庁と敵対するかのような関係になることは得策ではないという「大人の判断」をして我慢をしているようだ。総務省は、自らへの飛び火を恐れてか、かつて夕張市に浴びせたような強い表現を伴う「指導」をするそぶりすら見せない。加えて、何故か朝日新聞以外のマスコミにも波紋が広がらない。

確かに、一部の人々の溜飲を下げる効果にとどまる可能性が高い糾弾よりは、違法とはいえない「悪魔の誘い」に道庁もなぜ手を染めたのかを冷静かつ正確に検証することの方が生産的である。「単コロ」が財政制度の間隙を埋めるような単なる「工夫」ではなく、当事者自身が認めるように不適切な会計操作であるからこそ、そうした選択を繰り返さざるを得なくなる状態を予防するために有効な制度改正までも視野に収めた検討が望まれる。

とはいえ、夕張市役所関係者の自尊心を激しく傷つけたままにすることも決して良くない。我慢の姿勢は、あるいは意気消沈の裏表かもしれない。地域社会再生の原動力となり得る市役所職員の誇りと矜持を回復し、いかにしてその意欲と情熱を引き出すことができるか、まさに尊厳に係る問題に他ならない。