

# 自治体予算分配の規範論的考察

—財政再建団体の事例に着目して—

畑山 栄介

政策研究大学院大学  
博士（政策研究）

2018年6月



## 目 次

序 章	1
1. 問題意識	1
2. 本稿で扱う対象	2
3. 本稿が採るアプローチ	2
4. 期待される効果	3
5. 論文の構成	5
第1章 自治体予算分配の分析に向けた予備的考察と規範論的アプローチ	7
1. 国地方間関係と地方財政	7
2. 自治体予算分配の経済学的アプローチ	14
3. 自治体予算分配の規範論的アプローチに向けた予備的考察	21
4. 分配の諸原理	38
第2章 国地方間財政関係制度と地方財政再建制度について	62
1. 地方財政計画と地方交付税制度	62
2. 地方交付税の種類と配分方法	76
3. 地方財政再建制度	85
4. 規範論的アプローチから見た国地方間財政関係制度	114
第3章 財政再建団体の概要と昭和50年代以降の財政再建団体について	134
1. 財政再建団体の発生状況	134
2. 昭和50年代以降の財政再建団体の状況	139
第4章 夕張市の財政破綻と夕張市財政再建計画の策定	151
1. 夕張市の概況と歴史	152
2. 夕張市の財政破綻と財政再建計画策定過程	156
3. 財政再建計画の内容	165
第5章 夕張市財政再建計画の推進と計画変更	188
1. 夕張市の財政再建計画の推進体制と特徴	188
2. 平成19年度における財政再建計画の推進と変更	198
3. 平成20年度における財政再建計画の推進と変更	210
4. 平成21年度における財政再建計画の推進と変更	226

第6章 夕張市財政再生計画の策定と推進	233
1. 財政再生計画の策定	233
2. 財政再生計画の推進と抜本的見直し	251
第7章 夕張市の財政再建に見る自治体予算分配の分析	270
1. 財政再生計画の変更に見る予算分配の特徴	270
2. 財政再生計画に見る予算分配の特徴	279
3. 財政再生計画の抜本的見直しに見る予算分配の特徴	283
4. 夕張市の財政再建（再生）過程から見る自治体予算分配の原理	286
終章 国地方間財政関係制度の原理と運営の方向	308
1. 国地方間の融合的關係と財源保障の基底性	308
2. 国地方間財政関係制度を規定する原理間関係	315
3. 財源保障のソフト化の陥穽	317
4. 国地方間財政関係制度の運用における但書的対応の必要性	320

参考文献一覧

巻末付録

## 図目次

図 1-1	国地方関係概念図	9
図 1-2	国地方間税財源配分（平成 27 年度）	11
図 2-1	地方財政計画額と地方交付税額の推移	71
図 2-2	地方財政再建促進特別措置法に基づく財政再建（準用再建）	88
図 2-3	連邦破産法第 9 章申請数（1980-2015）	104
図 2-4	地方交付税額算定方法のイメージ図	117
図 2-5	各都道府県の人口と一人当たり基準財政需要額	125
図 3-1	各年度準用再建団体承認数	135
図 3-2	マクロの地方財源不足額の規模と準用再建団体承認数の推移	136
図 3-3	再建期間別団体数（実績）	138
図 3-4	市町村決算規模の推移（昭和 50 年度～平成 12 年度）	140
図 3-5	昭和 50 年代以降の財政再建団体の計画期間と赤字比率	144
図 4-1	夕張市の地勢	152
図 4-2	不適正な財務処理手法の基本的な仕組み	159
図 4-3	昭和 50 年代以降の財政再建団体（夕張市を除く）の赤字比率と計画期間の関係	167
図 4-4	財政再建計画における歳入歳出項目等の年次推移	173
図 5-1	派遣職員を通じた財政再建計画推進のネットワーク（イメージ）	190
図 5-2	財政再建団体における赤字解消の予算上の手法	194
図 6-1	財政再生計画及び財政再建計画における歳入歳出項目の年次推移	246
図 6-2	抜本的見直し後の財政再生計画における歳入歳出項目の年次推移	266
図終-1	国地方間関係・自治・財政移転制度の関係性	314

## 表目次

表 2-1	交付税法定税率の推移（～平成 19 年度）	68
表 2-2	普通交付税算定費目と測定単位・単位費用・補正係数（平成 29 年度の例）	80
表 2-3	連邦破産法第 9 章への適用申請容認の状況	103
表 2-4	米国における市の近年の財政破綻の概況	109
表 2-5	諸外国と日本の地方財政再建関係制度	110
表 2-6	日本とアメリカの地方財政再建制度の比較	112
表 3-1	昭和 50 年代以降の財政再建団体と全国市町村の標準財政規模	141
表 3-2	昭和 50 年代以降の財政再建団体と全国市町村の特別交付税額	143
表 3-3	昭和 50 年代以降の財政再建団体の財政再建期間、赤字額等	144
表 3-4	昭和 50 年代以降の財政再建団体の計画策定時・終了時の人口	145
表 3-5	昭和 50 年代以降の財政再建団体の再建タイプ	146
表 3-6	昭和 50 年代以降の財政再建団体の財政再建対策（計画ベース）	149
表 4-1	財政再建団体入り前後の夕張市の諸会計、公社等	166
表 4-2	財政再建計画策定時の人口推計	170
表 4-3	財政再建計画における主な歳入の状況	170
表 4-4	再建団体入り前後の当初予算比較	176
表 4-5	公共施設等の休廃止状況	178
表 4-6	財政再建計画における人件費の状況	179
表 4-7	平成 18 年度と 19 年度の職員数比較（各年 4 月 1 日現在）	180
表 4-8	財政再建計画効果額（平成 19 年度対 17 年度比）	184
表 4-9	財政再建計画における廃止事業・存続事業	186
表 5-1	夕張市への他団体からの派遣状況	189
表 6-1	平成 22 年度から 36 年度（15 年間）（財政再建計画終了年次）の 主な経費別収支比較	244
表 6-2	職員数の状況と見通し	249
表 6-3	一般職給与の状況（財政再建計画と財政再生計画の比較）	250
表 7-1	夕張市の財政再建（再生）過程に見る自治体の予算分配原理	289
表 7-2	財政再建計画の変更、財政再生計画の策定及び財政再生計画の 抜本的見直しによる事務事業一覧	300

## 序章

### 1. 問題意識

地方自治体は、総合的な行政主体として、住民に密接な様々な行政サービスを担っている。そして、自治体が住民への行政サービスを提供する手段の最たるものが予算である。自治体の事務事業は、広範な行政分野において日々の住民生活を支えており、しかも法令等に基づいたものも多いことから、通常は、各行政サービス間の取捨選択を厳しく迫られることはほとんどない。実際、例えば、商工業振興と農林業振興のどちらが重要であるかといった問いや、福祉と産業振興のどちらに優先的に財を分配すべきかといった問いは、予算編成過程で顕在化することはまずない。これまでに様々な行政分野で関係者とともに活動を積み上げ、これからもそうした活動が続いていくことが前提とされるゴーイング・コンサーンの自治体としては、様々な分野の行政活動を担っているからこそ、それらに対し、広く少しずつ予算を減少させたり増加させたりする漸進的な微調整を繰り返すことで、毎年度の予算編成と事業実施が十分に可能な状況にあるというのが通常である。

こうした状態が続くことが将来にわたり確実なのであれば、各行政分野間の優先順位をあえて付ける必要もないし、それで不都合はない。しかし、自治体にとって、実際にプライオリティを付けなければならない事態がいつ生じないともいえない。そこで、通常は顕在化しない施策の優先性や予算分配の行動原理について明らかにするのが本稿の目的である。自治体を実施する各種の行政サービスについて、ミニマムな機能しか果たせなくなるような場合、実際の予算分配においてどのように各種予算事業の改廃が行われ、予算分配のありようがどのようなものとなっていくのか。こうした問いに自覚的になった上で行財政運営が行われていくことは、自治体行政に携わる者はもちろん、自治体の行政サービスを享受する我々にとっても必要なことと考えられる。

なぜならば、わが国全体が人口減少・少子高齢化に直面している中であって、財政赤字が拡大し財政的余裕が縮小している状況下で、自治体がこれまでのように総合的な行政主体として、満遍なく、そしてこれまでの行政水準を維持しつつ行政サービスを講じ続けていけるのかという懸念は、どの自治体も共有できる状況にあるからである。

さて、実際の自治体の予算分配の事例研究を通じて、こうした懸念が顕在化した場合の予算分配について考察を加えようとしたとき、さきに述べたとおり、通常は財政運営の事例を見ても、事業選択や予算分配のありようについて示唆を得ることは困難である。かといって、現実に住民に密接した行政サービスを提供している自治体の活動に対し、演繹的に理論を構築して、それが当てはまるかについて、予算制約を課し事業選択をさせるという実験を行うことも当然困難である。したがってやはり、現実の自治体の事例から、予算分配に大きな制約を受けた場合の自治体の予算分配の働き方を帰納的に考察する事例研究の必要が生じるのである。

## 2. 本稿で扱う対象

そこで、本稿が事例研究の対象として取り上げるのが、地方財政再建促進特別措置法（以下「再建法」という。）に基づき、財政赤字の解消のために財政制約を受けた行財政運営を行わざるを得なくなる財政再建団体である。一定の赤字規模を抱えた団体は、財政再建団体として赤字解消のための財政再建計画を策定し、それに基づき歳入増・歳出減の財政再建方策を講じながら赤字解消を行う。計画外の事務事業を行おうとすれば、その都度、国の同意を要するという制約を受ける。

したがって、財政再建団体の予算運営を見れば、赤字解消のため厳格に事業選択を行う必要がある場合の予算分配が見えてくることとなる。とりわけ、本稿で中心的に扱うのが北海道夕張市である。夕張市は、再建法に基づく最後の財政再建団体であり、かつ、不適切な財務処理等により、地方財政史上、最大規模の赤字を抱えることとなった自治体である。夕張市は、財政再建計画により急激な財政緊縮策を講じざるを得なくなったのであり、再建計画策定後の夕張市の財政再建と予算分配の過程を考察することにより、財政が窮乏化し、ミニマムな行財政運営を余儀なくされる場合に、それでも自治体が必要とする事業の選択と予算分配のありようが見えてくることとなる。また、再建法から地方財政健全化法（以下「健全化法」という）へと地方財政の再建法制が変更された後は、旧財政再建団体は財政再生団体として財政再生計画に基づいた財政健全化を行うことが必要となっており、財政再生団体に移行後の夕張市の取組についても対象としている。

ただし、自治体の予算分配といっても、その自治体だけで完結した歳入と歳出を構築できるわけではない。自治体は、自らが徴収する地方税を財源とするほか、国からの財源保障に依存した財政運営を行っている。したがって、国と地方の政府間財政関係がどうなっているか、その下でどのような財政移転がなされるのかによって、自治体の予算分配の余力や自由度など、そのありようも大きく変わってくる。国地方間の財政移転制度が自治体の予算分配の基底的要素となっているのである。このため、本稿では、個別自治体の予算分配事例としては夕張市の事例を考察するが、あわせて我が国の国地方間財政関係と財源移転制度についても、その性格や特徴を分析することとする。

## 3. 本稿が採るアプローチ

本稿は、自治体予算分配の原理について規範論的な分析視角を活用して分析する。既述のとおり、通常の財政運営を行っている自治体の場合、それぞれの行政分野を所管する各部局に対して一律シーリング等を行うなど、どの行政分野についても施策機能を残しつつ、取捨選択やメリハリをつけずに漸進的に予算分配が行われていくことが典型的である。そうした対応では見えないものを見ようとするのは、どの行政分野や事務事業についても同様に扱おうとするのではなく、ある予算分配を行うとすれば、あれではなくこれ、という選択



の内容を考察することを意味するのであって、そこには当然、選択した施策に係る価値があり、それを選び取ったということが含意される。そのような予算分配が行われる事例を研究しようとするならば、おのずと規範論的枠組みで分析をしていく必要が出てくるのである。

ともすれば、行政は価値中立的であるべきという価値を奉じることで、規範論的視角を見せないという姿勢になりがちである。これもある種の公平性を確保するという規範なのであろうが、そうした通常の財政運営や予算分配の事例に沿って何らかの分析をしようとするのであれば、必ずしも規範論的アプローチを採る必要はない。しかし、本稿の場合はそうではない。本稿は、さきに示した問題意識のとおり、自治体が脱・価値的な姿勢を保持し続けることが困難な場合に、どういった規範や価値を選択し受容するのかを探求するものである。

こうして本稿は、規範論的アプローチを採ることとなるのであるが、その際、本稿の扱う事例に即し、自治体という公的部門が行う分配である以上、そこに働く分配原理は、市場原理が妥当するような各人の選好や私利に基づく経済原理では捉えきれぬものではなく、公的部門だからこそ行うべきことを具体化する分配原理となる。この点に留意し、市場を理想とする経済学的な効率性の原理を背景に置きつつ、政治哲学的な規範論的枠組みによる分析を行う。

本稿は、分配的正義論の議論の文脈において分配原理がどのように論じられてきたかについてできる限り目配りしつつ、本稿の対象が多種多様な自治体施策を現実に実施していくための分配の原理であることを念頭に置く。このため、単一の分配原理で済むものとは想定せず、多元主義的に複数の原理が作用するであろうとの想定をしつつ、施策選択の際の合意調達の可能性や実行可能性といった観点も踏まえた規範論的アプローチとなるよう留意するものである。

#### 4. 期待される成果

財政再建（再生）団体としての夕張市の予算分配について、財政再建（再生）計画の策定内容及び変更内容を規範論的に分析することを通じて、自治体として、希少な財としての予算をどのような規範や行動様式に基づいて分配していくかについて知見が得られることとなる。財政状況が最悪規模となった最後の財政再建団体である夕張市の事例を研究することは、通常の自治体の毎年度の予算運営で見えてきにくい規範性の表れを考察できるものと考えられるが、これは何も一般の自治体と無関係のことではない。極端な限界的事例からの知見が得られるからこそ、そこで得られた原理は、財政資源に制約がある自治体において働きうる予算分配の一つの理念型として提示できる。本稿の提示する分配原理により、財政が厳しい自治体においては、財政緊縮の程度問題ではあるにせよ、同様の文脈で同様の作用が働くものであるという一定の原則化やパタン化は可能なのである。また、たとえ財政的に裕福な自治体であったとしても、もし財政が厳しければどういった予算分配の原理となら

ざるを得ないかを認識でき、その意味で、様々な事業が行える状態では見えてこない、より優先されるべき分配の考え方とは何なのか、逆にいえば、財政制約が強まれば、現在実施している業務のうち、どのようなものが遂行困難となっていくのかを明らかにすることができるのである。

さらにいえば、夕張市は、財政再建計画から財政再生計画への移行及び再生計画の抜本の見直しを通じて、実施する事務事業を徐々に拡大してきた経緯があることから、夕張市の事例研究を通じて、ミニマムな行財政運営下での予算分配と、より正常化された場合における予算分配の対比が行えることとなる。これにより、自治体予算分配の原理について、より一般化されたかたちでの提示が可能となるといえる。

また、本稿は、各自治体にとって予算分配のための財政基盤となる国地方間財政移転制度についても規範論的考察を行う。これにより、国から地方に対しどのような趣旨・目的を持ってどのような分配がなされるかについて明らかにできる。これを踏まえ、今後、国地方双方が当事者としてどのように国地方間財政関係の維持や運用を図っていくべきか、一定の指針性を持った含意を示すことができるものと考えられる。

本稿では、実際に機能している国地方間の財政関係や自治体の財政運営を対象とした事例研究を行い、現実の営みを説明できる原理を規範論的視角により分析し、意識化するものである。そして、そうした原理が含意し辿り着く結論と現実の運用とを突き合わせ、互いに整合的なものとして機能するのかを、両者のいわば反照的均衡により検討し、自治体予算の分配のありようと国地方間の財政移転関係について、記述的説明ができ、かつ一定の指針性をもつ政策的原理を導くことを目指すものである。

以上のとおり、本稿は、国地方間の財政移転の原理と自治体予算分配の原理を分析し提示するものである。これまで様々な公共政策について規範論的な分析が行われているが、本稿が対象とするマクロの地方財政や個別自治体の予算分配については、行政分野を広くまたがる包括的なものであることもあってか、規範論的な分析や言及がなされている例はごくわずかにとどまっており、本稿の分析は、公共政策における規範論的分析に新たな貢献を果たすことができると考えられる。

また、本稿は、自治体予算の分配原理の考察を通じて、自治体が財政状況に応じてどういった行政分野の施策を選択するかを明らかにできる。施策選択には予算分配の原理が通底して働くものであることから、分配原理の考察により、施策選択のありようも明らかにできるのである。これまでも、日本の自治体の施策選択については、アメリカで唱えられているシティ・リミッツ論のような福祉からの撤退と開発政策の推進といった対応がとられるものではないことは指摘されてきたが、より積極的に、ではどういった施策選択がなされるのかについては、これまで明確に提示されてきたとはいいがたい。本稿が自治体の施策選択のありようを明らかにできるという点も、自治体行政研究における本稿の貢献点であると考えられる。

## 5. 論文の構成

本稿は、これまで述べてきたような問題意識をもって、国地方間の財政制度と財政再建団体の財政運営を対象として取り上げ、規範論的アプローチにより考察を加えるものであり、次のような構成を採って考察を進めるものである。

まず、第1章では、自治体の予算分配を考察するための予備的考察として、自治体を実施する事務事業がどのような国地方間関係下で地方の事務として位置付けられているのか、そして、それがゆえに国からの財政移転が地方にとってどのようなウェイトと重要性を有しているのかについて触れる。その後、自治体の予算分配の分析アプローチとして本稿が採用する規範論的アプローチとして、どのような分析視角があるかについて、経済学が重視する効率性に基づく分析では、国や自治体の予算分配においては適当ではないことを指摘しつつ、分配原理として議論されてきた様々な考え方を提示する。

第2章では、自治体予算分配の基盤となる国地方間財政関係制度、とりわけ地方交付税制度と、再建法及びその後の健全化法に基づく財政再建制度を取り上げ、これまでの地方財源の確保等に関する歴史的経緯を振り返るとともに、欧米諸国、とりわけ米国と我が国の地方財政再建制度の比較を行うことにより、わが国の国地方間財政移転制度や財政規律の維持にどのような規範論的原理が働いているかについて、第1章で提示した分析視角を活用して考察する。

第3章では、これまでに発生した財政再建団体の概要をまとめる。また、それとともに、交付税制度や再建制度の発足後、地方財源の確保を通じ、個別団体に対して地方財政制度及びその運用の不備により赤字を強いることがなくなっていたが、このことは、財政再建団体の発生が個別団体の財政運営の失敗によるところが大となったことを示しており、そうした状況下で再建団体となった昭和50年代以降の団体について、財政再建計画から見える財政再建の取組を夕張市のそれと比較しつつ論じていく。

第4章から第6章は、夕張市の事例研究として、財政破綻後から財政再生団体としての行財政運営についての過程追跡を行う。第4章においては、最後の財政再建団体であり、かつ最大規模の財政赤字を抱えて破綻した夕張市について、財政破綻から財政再建計画の策定過程を分析し、巨額の赤字をできる限り速やかに解消するための計画としてどのような手法で計画を策定し、どういった事務事業が計画に登載され、またはされなかったのかを明らかにする。第5章では、財政再建計画策定後に財政再建団体としてどのような計画変更を行っていったかについて、夕張市の財政再建計画の推進体制と変更の特徴を踏まえつつ分析する。第6章では、旧再建法から新たな健全化法へと地方の財政再建法制が移行したことに伴い、新たに策定を要することとなった財政再生計画の策定過程及び計画の内容について分析する。また、財政再生計画策定後の夕張市の財政運営や計画変更手法について、財政再建計画時代からの変化を捉えるとともに、財政破綻後10年を経て行われた財政再生計画の抜本の見直しを取り上げ、計画に登載することとなった事務事業の変遷を分析していく。

第7章においては、夕張市の財政再建計画の変更から財政再生計画の抜本的見直しまでの過程追跡を踏まえ、予算分配の内容を分析し、財政再建のためにミニマムな行財政運営を行うときの分配原理とともに、財政再建と地域活性化を両立させて行おうとする—これはどの自治体にも当てはまる状況である—場合に、ミニマムな行財政運営の際の分配原理に付加される分配原理を明らかにする。また、これらの場合になされる施策選択とその際に働くメンタリティ、そこで採用される施策の持つ効果の特徴についても明らかにする。

終章では、それまでに得られた考察の結果をまとめ、これを敷衍して、国地方間財政関係において導出される政策的含意を示すこととする。国地方間の財政移転制度が国地方間の融合的関係を支える基底的制度であることを指摘し、国地方間財政関係を規定する分配原理が財源保障や財政再建の制度に作用する際の原理と制度の関係性を明らかにするとともに、国地方間財政関係を運用していく際に国地方の双方が自覚的に持つべき視点を提示する。

## 第1章 自治体予算分配の分析に向けた予備的考察と規範論的アプローチ

自治体の予算は、当然のことながら歳入と歳出で構成されている。住民に対して行われる様々な予算分配のありようを分析していこうとすれば、その前提として、どのような性質や目的をもった歳出項目として予算上に具現化されていくのかを把握しておく必要がある。また、歳出を支える歳入が、例えば使途が特定されているものか否かなど、どのような特徴をもっているかに応じて歳出の内容も特徴づけられていくことから、自治体の歳入の構成や特徴についても見ていく必要がある。

このため、まずは自治体の歳入歳出の構成や特徴を取り上げることとするが、その前に、総体としての歳出と歳入の関係についていえば、自治体財政は、その自治体だけで歳入を賄えるといった完結したものにはなっていないことが指摘できる。もちろん、自主財源である地方税も存在するが、ごく一部の自治体を除いては、国から移転される地方交付税なくして自治体の財政運営は成り立ちがたい。こうした状況となっているのは、自治体が予算分配を通じて行うべき諸機能とそれに見合うだけの自治体の自主財源の間でミスマッチがあるためである。そうしたミスマッチをどのように是正しているかを探ろうとすれば、国地方間関係や当該関係下でどのような地方財政制度が導入されているかを考察することが必要となる。

そこで本章ではまず、我が国の自治体がどのような事務を行うこととされているのか、また自治体の事務遂行を制度的に担保するために国地方間関係及び地方財政制度がどう規定されているのかを取り上げ、その後自治体の歳入歳出の構成をみていくこととする。

### 1. 国地方間関係と地方財政

#### (1) 自治体の事務と国地方間関係

地方自治体は「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」（地方自治法第1条の2）ものと位置づけられ、住民生活に密接にかかわる様々な行政事務を行っており、その事務は地方自治法上、法定受託事務と自治事務に分かれている。法定受託事務とは、国が本来果たすべき役割に係る事務であって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるものである（地方自治法第2条第9項）。法定受託事務は、例えば、国政選挙、旅券の交付、国道の管理、戸籍事務、生活保護などにみられるように、法律・政令により事務処理が義務づけられている。一方、自治事務は、地方公共団体の処理する事務のうち、法定受託事務を除いたものであり（地方自治法第2条第8項）、介護保険サービス、国民健康保険の給付、児童福祉・老人福祉・障害者福祉サービスなどのように法律・政令により事務処理が義務付けられるもの（必要的自治事務）と、乳幼児医療費助成のような独自

の助成金の交付、文化ホール等の公共施設の管理などのように法律・政令に基づかずに任意で行うもの（任意的自治事務）に分かれる。自治事務については、その字義からすれば、地方公共団体が自由に執行できる事務であるとか、国の関与が許されるものではないといった議論が行われることもあるが、様々な性格を有する事務の総称であって、地方公共団体にどのような裁量があるのか、また、国がどのような関与を行うことができるのかといったことについては、あくまで個別の法律やこれらに基づく政令の規定するところによって定まるものである（松本 2015）。

このような事務体系の下においては、国が法令で事務の内容や事務執行を地方に任せる旨を規定しておけば、地方はそのとおりに実施せざるをえないこととなる。我が国の国地方間事務配分は、各行政分野において事務の企画から執行まで、国と地方自治体のどちらかが専管的に担うようになっているとはいえないが、最終的な住民サービスの実施については、地方に多くの事務が配分されるという状況となっている。

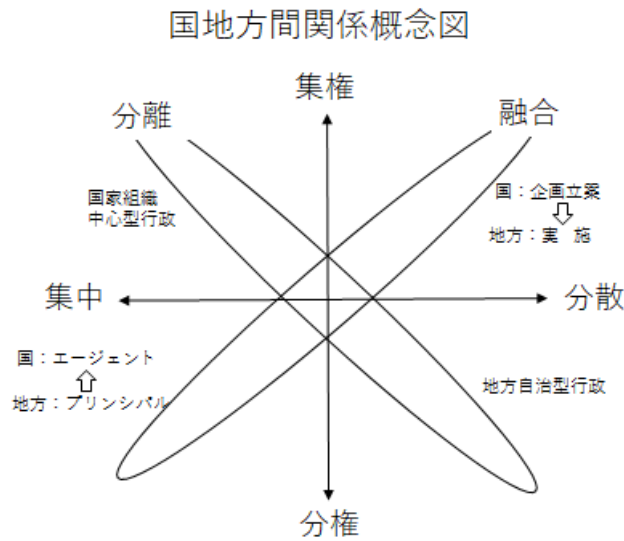
天川（1986）は、国地方間関係を分類する軸として、行政資源の分配に関する決定権を中央と地方のどちらが相対的に多く有しているかで集権一分権の軸があること、また、国と地方が同種の事務に相互に関係する状態か国と地方で異なる事務を担うかによって、融合一分離の軸があることを提示している。融合一分離の別については、現代国家の地方自治タイプをアングロ・サクソン型とヨーロッパ大陸型に大別する西尾（2001）によれば、自治体の事務が法令等に制限列挙され州・自治体といった各層で権限が分れているアングロ・サクソン型が分離型とされ、自治体が地域の総合行政主体として概括的に事務を授権されているヨーロッパ大陸型国家では、国の事務も委任等により自治体が担うことから融合の性質を有するとされる。日本の自治体については、さきに挙げた地方自治法第1条の2にもあり、総合行政主体として大陸型に分類される。

また、神野（1998, 2007）は、公共サービスの決定権限が主として中央にあれば「集権」、地方にあれば「分権」、公共サービスの供給が主として中央政府でなされていれば「集中」、地方でなされていれば「分散」という分類をし、日本の政府間財政関係について、「決定」が中央政府、「実行」が地方政府という集権的分散システムになっているとしている。天川、神野のモデルに共通する集権一分権の軸と、神野の示す集中一分散、天川の示す融合一分離の3つの分類軸を統合し整合的に再構築する<sup>1</sup>と下図 1-1 のようになる。

---

<sup>1</sup> 集権一分権、集中一分散、融合一分離を統合した姿として、曾我（2013）は集中一分散と融合一分離を2つの基本軸とし、融合・集中していれば集権、その逆に分離・分散であれば分権と捉えているが、この整理では、融合・分散の場合日本の地方自治体はこのケースを集権・分権との関係でどうとらえるかが難しいと思われる。

図 1-1



(筆者作成)

まず、決定と執行の違いを示す基本軸である集権—分権と集中—分散が基本軸となる。そして、融合と分離の別は、両軸の間の補助線的なものとして国地方間関係の性格を表すものと考えられる。集権・集中の関係にある場合は、専ら国により行政サービスの企画と執行がなされるものであり、そうした事務については、融合的關係とは観念しがたく分離的なものといえる。行政が国家組織中心になされているシステムであるといえるが、とりわけ面積や人口が小規模な国家に典型的なものであると想定されよう。分権・分散の場合は、主に地方政府が行政サービスの企画と執行を行うものであり、国からの関与も限定的な分離関係にあるものとして、住民にとって地方自治が浸透した行政スタイルとなろう。連邦制の下などで、主たる住民サービスを専ら地方政府が行う場合が典型的な例と考えられる。

一方、集権・分散や分権・集中の場合は、企画と執行が中央と地方に分かれており、行政を中央か地方のどちらか一方で一貫して実施するものとはいえないことから、この場合の国地方の関係は「融合」的なものとなる。集権・分散については、日本の政府間関係が典型的な事例であり、行うべき事務の企画立案は国で多くなされ、実施そのものは地方に委ねられる。この場合、地方が事務を実施するのに必要な資源がなければ適切な実施は担保されないことから、国地方間の財政移転や地方への財源保障が重要となる。分権・集中というパターンは、稀なケースだとは思われるが特定の事務の執行における国地方間関係としては、理念的には考えるものである。ある事務について、各地方がプリンシパルとして必要な財源拠出や中央への働きかけを行い、中央がエージェントとして各地方の意向を反映して事務の執行を集中管理してまとめて行うという場合には、分権・集中的な関係<sup>2</sup>が存在するものと

<sup>2</sup> 村松（1988）は、国地方間関係について、相互依存の融合関係にあつて、従来主張されてきた中央から地方への垂直的行政統制の関係だけではとらえきれないとして、各地方が自らの意向を政治ルートを活用

いえよう。ただし、特定の事務のあり方としてはこのように観念できることがあるとしても、分権・集中が、ある国の中央地方関係全体の傾向を規定するものとは観念しがたい。もし、中央地方間関係全体が分権・集中と規定できたとしても、中央政府が集中の状態で行行政サービスの多くを実施するので、その場合、地方レベルでみると、地方政府がもろもろの政策を決定して、住民サービスは中央政府の出先機関が行うという非現実的なねじれが生じていることとなるので想定しがたい。結局、分権・集中を想定しようとしても、集中の部分は国が自らの権限で実施することになり、集権・集中の形態になっていくと考えられる。

さて、日本の国地方間関係が集権的分散システムであることを示すものとして、歳入面と歳出面での国地方のシェアの違いがあげられる。歳入面では、国と地方の税源の配分は、約3：2（平成28年度）となっており、国に多くの税源が存している。政策の内容を決定する権限とともに決定した内容を実行するための財政資源が独自にあってこそ分権といえるが、その意味でいえば、現在の国地方の税源配分については、国地方間関係の集権的な要素があらわれているといえよう。実際、地方税は、地方自治体の自主財源かつ一般財源<sup>3</sup>として中心的な歳入と位置づけられるが、税目や標準的な税率について国の法律（地方税法）に定められており、これを受けて条例で税目や税率を定めて課税することとなっている。法定外の税を創設したり、一部の税目を残して税率は自治体独自に設定できたりもするが、基本的には地方税法に規定された税目や税率が適用されている<sup>4</sup>。

---

により中央の政策に反映させようとする水平的政治競争モデルの存在を明らかにしている。国地方の相互依存の融合関係は維持しつつも、決定権限について中央が持つ状況から地方が持つ状況へと議論をさらに進めた場合、分権・集中的な姿を観念しうる。そこでは、プリンシパルとしての地方の意向が強く反映され、最終的には地方が拒否権等を通じて決定権限を有するようなシステム下で中央政府がエージェントとして事務の調整や設計、実施を行うような関係となっているといえよう。ただし、本文で触れたとおり、これは、ある特定の事務や分野について、こういう状態となることも観念できるということであって、中央地方関係全体の傾向を規定するまでのものとは観念しがたい。これに関連して、イギリスに見られるような、地方で行う事務については地方が自ら内容を決定して実施する余地が大きい一方、国の方が地方より公共支出の量が大きいような行政システムの場合は、分権・集中であるのに分離しているとする向きもあるが（例えば、建林・曾我・待鳥 2008: 302; 笠 2010: 39-40）、本稿で示すモデルでは、決定権と供給が国地方間でどちらが主たる役割を担っているかで分けており、イギリスの場合、国が実施する事務が多いという意味で集中、そして公共サービスの決定権限も相対的に国に多くあるということで集権であり、国と地方で事務内容の決定と執行が分離されているということで、結局は集権・集中の分離的タイプに当てはまるとみるべきものである。

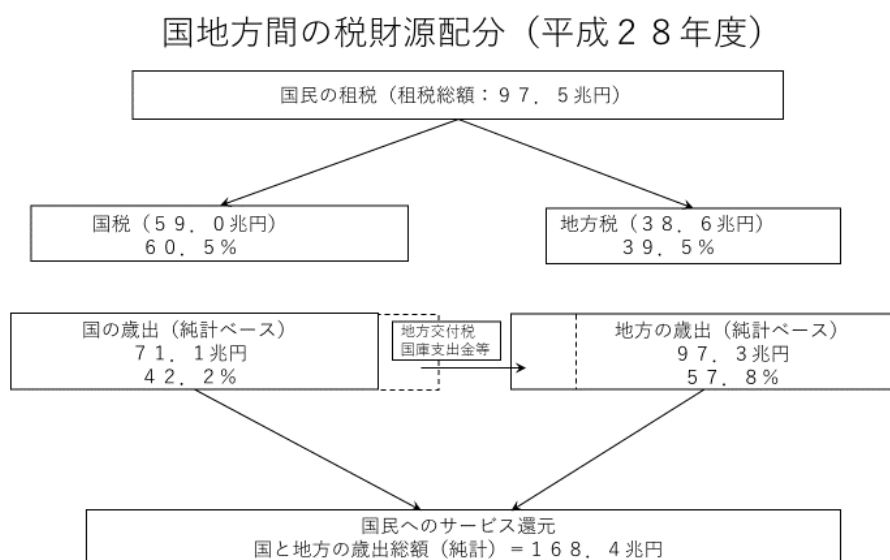
<sup>3</sup> 自主財源とは、自治体が自主的に収入しうる財源であり、地方税や使用料・手数料、分担金及び負担金などがこれにあてはまる。これと反対に、国の定めや割当により国から配分される財源は依存財源と呼ばれる。地方交付税や国庫支出金が該当する。また、一般財源とは、財源の用途が特定されず自治体が自由に使える財源であり、地方税や地方交付税が該当する。逆に国庫支出金のように用途が特定されているものは特定財源と呼ばれる。

<sup>4</sup> 地方税は、道府県税と市町村税に分かれ、所得課税（個人及び法人の道府県民税・市町村民税等）、消費課税（地方消費税等）、資産課税（固定資産税等）と、所得・消費・資産それぞれの課税ベースに対して広く様々な税目を有している。都道府県では、道府県民税や事業税、地方消費税、自動車税が、市町村では、市町村民税や固定資産税が主要税目となっている。税率については、主要税目について通常よるべき標準税率が法定されており、地方交付税の基準財政収入額の算定に用いられる。自治体は、基本的に標準税率と異なる税率を設定することができるが、一部税目については、国税等他税との負担調整などの観点から、超過課税の上限である制限税率や、税率が一定とされる一定税率が定められている。法定外税については、その導入に際して、他の税目と重複がないか、地方団体間の物流に阻害がないか等の観点から国と協議をし、国の同意が必要となっている。平成27年度地方税収全体（39兆986億円）のうち、法定



一方、歳出面では、平成 28 年度の最終支出ベースでの国と地方の支出割合が約 2 : 3 となっており、国地方間の税源配分と最終支出の割合がちょうど逆になっていることと照らし合わせるとアンバランスが生じていることがわかる（図 1-2 参照）。なお、地方の支出規模について他国と比較してみると、一般政府支出（社会保障基金を除く）の対 GDP 比（2016）で、日本の地方政府は、国地方全体の 73% を占めており、日本と同様の単一制国家であるイギリスの地方政府（34%）やフランスの地方政府（46%）よりもはるかに大きな支出規模を有し、カナダ（86%）やドイツ（81%）、アメリカ（62%）といった連邦制国家における地方政府と比べても遜色のない規模となっている（総務省ホームページ資料による）ことから、日本の地方自治体は多くの業務を実施しているといえる。

図 1-2



（総務省ホームページ資料より作成）

## （2）自治体の歳入と歳出と予算

自治体の業務は、国からの財政移転も含め自らの歳入歳出を毎年度予算化し、それぞれの年度の歳出を当該年度の歳入で賄われなければならないという単年度主義・会計年度独立の原則の下でなされている。本来は、単一予算主義の原則の下、一つの会計ですべて処理されるのが理想ではあるが、自治体の活動領域が拡大している今日にあっては、単一の会計では内容がかえって複雑となるため、複数の会計により複数の予算を構成する必要がある。そのための会計として、一般会計のほか特別会計が置かれる（地方自治法第 209 条）。地方自

外税の規模は 0.13%、超過課税の規模は 1.6% と大きなシェアになっていない。

自治体の基本的な経費を網羅しているのが一般会計であり、特別会計は、特定の事業を行う場合や特定の歳入で特定の歳出に充て、一般の歳入歳出と区分して経理する必要がある場合に設置される。典型的には、水道や交通、病院などの公営企業や国民健康保険、介護保険などの運営のために設置される。なお、自治体ごとに各会計の設置状況や会計区分などが異なっているため、財政状況の把握や財政比較のための観念として用いられるのが普通会計である。一般会計に公営企業や国民健康保険等以外の特別会計をまとめたものであり、地方財政統計やマクロレベルでの国による地方財政計画や地方財政対策においては、この普通会計がベースとなっている。以下においても、マクロの地方財政のほか個別の地方自治体の予算や経費、決算の額について言及するときは、基本的に普通会計に基づく係数としている。

さて、地方自治体は、地方税や地方交付税のほか、地方譲与税<sup>5</sup>、国庫支出金、地方債<sup>6</sup>等の歳入<sup>7</sup>を活用し、歳出予算を通じて様々な行政サービスを供給しているが、経費については、予算決算の款・項・目・節の区分に対応した区分がなされる。まず、経済的性質に基づき、節の区分を基準とした性質別の分類がある。これは、人件費、物件費（備品購入費や委託料、旅費などの消費的性質の経費）、維持補修費、扶助費（社会保障関連の各種扶助の経費）、補助費等、普通建設事業費、災害対策事業費、公債費、積立金、貸付金、繰出金、前年度繰上充用金（前年度収支が赤字の場合に当該額を歳出に計上し予算上の歳入欠陥を補填）などに分けられる。人件費、扶助費、公債費については義務的経費、普通建設事業費や災害対策事業費は投資的経費と位置づけられており、性質別分類は、財政の健全性や弾力性など自治体の財政体質を分析するのに必要な分類となっている。

また、行政目的に基づき、款項の区分を基準とした目的別の分類もある。議会費、総務費、民生費、衛生費、労働費、農林水産費、商工費、土木費、消防費、教育費等に分けられる。これは行政組織内の担当部課（例えば農林水産部、商工部、土木部、教育委員会等）別の予算シェアを把握するのに都合がよいが、財務分析としては性質別分類の方が便利である。このため、本稿で扱う財政再建（再生）団体の財政再建（再生）計画においては、様式上も性質別の分類により年次別の歳入歳出が示されるようになっている。

これまで見てきたように、国と地方の歳入歳出の関係から、地方自治体が歳出を賅うには

---

<sup>5</sup> 地方譲与税は、本来地方に帰属すべき財源を形式上、一旦国税として徴収し、地方自治体に一定の基準により配分するものである。地方全体の歳入に占める割合は1%程度である。様々な種類があり、地方揮発油譲与税、自動車重量譲与税、航空機燃料譲与税等が存在する。

<sup>6</sup> 地方債は、資金調達のため一会計年度を超えて返済する債務である。地方自治体の歳出は、原則として地方債以外の歳入を財源とし、公共施設等の建設事業費など一定の場合に限り地方債を財源とすることが認められている（地方財政法第5条）。また、これ以外に、歳入不足により赤字を補填する場合など特例的に法律で認められた場合には地方債を財源とすることが可能となる（例：臨時財政対策債、再生振替特例債）。起債の際には総務大臣又は都道府県知事に協議し原則同意が必要だが、議会の議決を経れば同意なしで発行可能である。なお、財政状況が悪化している団体は許可が必要とされる一方、財政状況が良好な団体については、民間等資金を財源とする地方債を発行する場合、原則として協議不要で事前届出で足りることとされている。

<sup>7</sup> 地方全体の歳入決算の内訳（平成27年度）を見ると、地方税（38.4%）、地方交付税等（地方譲与税含む）（19.8%）、国庫補助金（14.9%）、地方債（10.5%）となっており、これらの歳入項目が地方の歳入の主要部分を占めている。

地方税等の自主財源だけでは不足するものであり、地方が行うべき事務の多くを国が決め、地方がその実施を担うということからすれば、財源が適切に国から保障され、移転されないこと、国民・住民への行政サービスの提供自体が立ち行かないこととなるものである。実際、自治法において、国が法令等により自治体に事務の処理を義務づける場合には、国は、そのために要する経費の財源について必要な措置を講じなければならないとされている（第232条第2項）ほか、地方財政法においても、国庫負担事業の地方負担については地方交付税により財源保障すべきとする規定がある（第11条の2）。

こうした法の規定からもわかるように、国から地方への財源保障と財政移転は必要かつ重要なものとなっているが、その役割を一般的・包括的に担っているのが地方交付税である<sup>8</sup>。地方交付税は、財源の均衡化と計画的な行政運営を保障するため（交付税法第1条）、国税の一定割合を基本に、国から地方へと一般財源として財政移転が行われている。地方における予算分配を考えるには、その前提として国から地方への財政移転の性質を考察することが必要となってくるものであり、地方交付税制度については、次章で分析することとしたい。

なお、自治体レベルでの予算分配を考える際には、自治体が住民に提供する行政サービスは、自主財源である地方税だけでは賄えないことから、地域住民の中で完結する形で受益と負担が対応するものではない<sup>9</sup>。個別の分配の裏で当該地域内において他の誰かに対応の負担が存在するという明らかな照応関係があれば、各種の分配施策が民主主義的手続を経て、たやすく是認され、実行されるということにはなりにくい。この場合には、各種の分配が是認される環境にあることを前提として専ら分配原理を探るという姿勢は、安易なものであり実態にそぐわない無意味なものであるとの主張<sup>10</sup>もなされ得よう。しかし、こと自治体での予算分配については、国から地方への財政移転がなされた上での住民への分配となっていることから、そうした批判の有効性は極めて薄いと考えられる。本稿では、このような自治体予算の現実在即し、専ら予算分配の原理に注目して考察を進めることとする。以下、本章においては、次章以降で国地方間及び自治体内での分配原理を考察するのに必要な予備的考察を行い、次に、様々な分配原理について論じることとする。

---

<sup>8</sup> 国から地方への財政移転としては、本文中の図1-2にあるとおり国庫支出金も存在するが、国庫支出金は基本的にそれぞれの国庫支出金が対象とする行政事務を地方が適切に行えるための財源を保障するというよりもむしろ、用途の決まった財源を国負担分として一部付与したりインセンティブとして補助したりすることで、その事務を地方が行うよう義務付けたり誘導したりする側面が強いと考えられる。

<sup>9</sup> 地方税の水準を高めてサービスを増やすことも考えられることから、その部分では受益と負担の関係が出てくると考えられるが、地方自治体の歳入歳出の照応については、基本的に国からの財政移転による財源保障の力が大きい。自治体の行政サービスについて、国地方を通じて国全体で見れば、受益と負担が照応することにはなるが、地域内での分配と負担の照応関係は必ずしも存在するものではない。地域での個別の分配は、国地方財政移転を前提にしたものであるため、地域での個別の予算分配に対応するものとしての住民負担については、分配を行おうとする際に必ずしもシビアに問われるというものではない。

<sup>10</sup> リバタリアンとしてのノージックは、分配パターンを問う立場に対して、あたかも天から降ってくる食物（マンナ）の存在を前提としているものだと批判し、自身は非パタンの権原理論を主張している。本章4（1）参照。

## 2. 自治体予算分配の経済学的アプローチ

本稿は、自治体予算の分配という公経済の営みを分析対象とするものであることから、まずは、経済学的アプローチにおいて分配というものをどう取り扱っているのか、そしてそれに対する本稿のスタンスを整理したい。

### (1) 効率性の重視

経済学では、資源分配の適切さについて、それが効率的かどうかで判断し、パレート効率性や外部性、公共財の理論などが持ち出される。パレート効率的とは、資源分配において、誰かの状況を悪化させずには他の誰かの状況を改善できないような状況を指す。公的部門の予算活動により新たな資源分配が行われたり資源分配の変更が生じたりする場合には、それにより、誰の福利も悪化せず、少なくとも誰かの状態が改善されるような状況になるという意味で「パレート改善」が見られることは、一面においては望ましいと考えられる。これは、元の状況がパレート効率的ではなく改善の余地があったことを意味するからである。しかしながら、パレート効率的な資源の分配というのは一様のものではなく、パレート効率的であるからといって社会的に望ましい分配がなされるとはいえない。例えば、ある者が独占的に資源を保有していた状況から、独占者の財の一部移転により他の者にそれまでより平等に分配するような状況に移行するとした場合、これは独占者の福利の低下を招くのでパレート改善ではなくなってしまうが、福利水準の分布からすれば、より公平であるという評価はできる。

パレート効率性の意義は、把握が困難である個人間の効用の基数的比較を必要とせず、個人内においてある配分と別の配分の状況を比べたらどちらがいいかという序数的比較ができればよいという点にある。このため、基数的な個人間比較に依っていた旧厚生経済学に対するロビンズの批判以降、いわゆる新厚生経済学<sup>11</sup>において、望ましい財の分配を考える際に依拠する基準として、個人間比較を行わないパレート基準が中心的なものとなっていった<sup>12</sup>。しかし、パレート基準のみでは、現状変更により不利益となる人間がいればパレート改善とはならなくなるといったように、望ましい分配を問えない場面が多々生じてしまう。そこで、厚生経済学においてパレート原理を補完するものとして主張されるのがカルドアやヒックスが唱えた補償原理である。ある施策により利益を得る者と不利益を被る者がい

---

<sup>11</sup> ピグーは、社会の厚生は効用の総和であり、経済政策の目的を全体効用の最大化にあるとするベンサム的な功利主義の観点からの規範的経済学を唱えたが、効用を基数的に把握し個人間比較を行うことの可能性を主張するロビンズの批判を受け、その後、序数主義的な規範的経済学が趨勢となっていった。ロビンズ以前の厚生経済学との対比的意味合いから新厚生経済学と呼ばれる。

<sup>12</sup> 厚生経済学では、競争市場によってパレート効率性が達成されるとする第一基本定理と、初期保有量の適切な資源配分を行えば、競争市場における均衡として任意のパレート効率的な資源配分が達成できるとする第二基本定理が主張されており、市場の競争均衡とパレート最適が照応する関係であると示している。

る場合、前者が後者に境遇が悪化しないよう補償するとしても、現状よりも福利が得られる者がいるのであれば、そうした施策による現状変更は、社会全体として見ればパレート効率的な分配がなされていると判断するものである。これは、実際に補償されるかどうかに関わらず、補償をすることで全員が現状と同様または現状よりも福利が増加するようなものであればよいとする、いわば仮設的な補償である。実際に補償されるものではないことから、利益を得る側が潜在的に補償を行う能力があったとしても、現実には補償をせずに格差や不平等がある分配でよいこととなる。効率性の面からいえば望ましいということであっても、どう分配するか、分配を受ける者にとって公平かどうかという分配のありようは問われないままとなる。セン (Sen 1987) は、こうした仮設的な補償原理に対して、実際に補償されないのであれば説得力がないし、実際に補償がされるのであればこのようなテストは不必要であるとして否定的である。一方、仮設的であれ、補償原理にかなう様々な効率化政策を首尾一貫して行うと、一つ一つの施策では一部の者が短期的に福利の減少に見舞われるかもしれないが、長期的に社会全体を見れば、結果的に全員の福利の維持・上昇をもたらすこととなり、パレート改善に至るという主張 (ヒックスの楽観主義) もある (神取 2014; 八田 2009 等参照)。

分配施策により、その時点で不利益を被る者が、次世代のことかもしれないが将来は皆、福利水準がよくなるはずだからとして現時点での当該分配に納得するかは疑問であり、社会的に是認され実行される可能性は低いといわざるを得ない。また、将来的に皆、福利が維持または増加するとしても、その程度は各人で大きく異なりうる。その意味では、補償原理で効率性が上がることでよしとしてしまい、実際の分配対象者への分配のありようを問わないという姿勢は不十分であると考えられよう。

結局、パレート効率的な分配は一様ではないため、たとえパレート効率的な分配を前提としたとしても、それとは別に、どのような分配が望ましいかという分配の原理に関する議論が必要となってくる。厚生経済学では、効率性の観点からの種々の主張がなされるほどには、どのような分配が望ましいかについての踏み込んだ議論や主張が展開されているとはいえず、一致した見解というものも存在していない。しかし、分配のありようが示されていないわけではないことから、次に、厚生経済学において示されている分配の考え方とその限界を考えてみたい。

## (2) 厚生経済学において提示される分配のありようとその限界

厚生経済学において、分配の望ましい姿として最も頻繁に言及されているのは、「羨望のない状態」というものである<sup>13</sup>。これは、ある資源配分において、どの個人も自分の境遇は他の人々に劣っていないと判断しているときに、そうした配分を無羨望配分であるとする

---

<sup>13</sup> Foley (1967) や Kolm (1971)、Varian (1974) によって導入された概念である。無羨望配分の解説を行っている邦語の経済学等のテキストとして奥野・鈴木 (1988)、須賀編 (2014) 等参照。

ものである。奥野・鈴木（1988）のいうとおり、この考え方では個人間の効用の基数的比較は不要で、各人が他者に羨望を持つか否かをその個人の選好順序に従って判断できるし、誰もが同様の発言権を与えられている。政府部門も個人の選好情報を詳細に収集・把握する必要もない。この意味で新厚生経済学の流れに沿ったものといえる。

しかし、羨望のない状態が望ましいとしても、どのような場合に人々が他者を羨望しないのかが結局は問題となってくる。一つ挙げられるのは、均等な資源分配である。どの者も他人の境遇を自分の境遇より選好することがない状況にあると判断できることから無羨望状態であると解される。しかし、この状態は各人の財への選好を反映していないことから、パレート基準は満たさない。この場合、無羨望な均等配分の後、市場で財の自発的な交換を行えば、パレート原理を満たした無羨望状態となり、効率的で公平な状況ということとなる<sup>14</sup>。これは、ドゥオーキンが一つの仮想的状況として提示するオークションと無羨望テスト<sup>15</sup>によるものと同様とあってよいが、あくまで厚生経済学の基本定理に沿った、完全競争市場での予定調和の理想的状況を示しているものであるといえよう。

しかし、こうした予定調和の理想的状況としての真に羨望の無い状態というものが市場を通じて達成されると考えることは早計である。羨望は個人の主観的な不満から表出するものであり、センが指摘するような適応的選好形成<sup>16</sup>があるとすれば、ある者Aの厚生レベルが他者Bのそれより劣っていてもAはBに対して羨望を抱かないかもしれない。羨まないことが不平等の存在と両立してしまうのである。こうした状況を是正し、各人の福利の実質的な向上につなげていくには、市場とは別に社会的な意思決定が行われていく必要があり、まさにここに公共部門が担う分配政策の意義が認められよう。そして、社会において政府をはじめ各人が保有し活用できる情報の制約や、政治経済の制度及びその運用上の制約、過去からの経緯などが存在する以上、予算分配などを通じた公共政策の実施において、完全情報や完全競争などの下での純粋な市場メカニズムの理想的帰結を当てはめることは困難である。実際、政府が住民に対して行う、予算を通じた公共サービスの分配局面については、そもそも市場的な自由なやりとりとはなっていないし、政府が市場メカニズムに擬制したやりとりを行うことを想定した場合<sup>17</sup>でも、個人の様々な情報をどう正確に把握するか、ま

---

<sup>14</sup> 林（2013）の指摘するように、もし財が不可分の場合には、誰かがそれを受け取れば、他者に切り分けることができないことから、その他者に羨まれることとなる。その意味で、均等分配からの競争市場での均衡状態というものは、可分的な財を皆に同量提供できたり市場で交換できたりするという一つの限定的な例を典型としていることに留意が必要である。

<sup>15</sup> ドゥオーキン（Dworkin 2000）は、個人の選択を問わず皆が等量を持つこと自体を平等とは捉えず、そうではない平等のかたちとして無羨望状態を主張する。仮想ケースとして、無人島に人々が漂流した後、島内の資源を均等に分配して、その後それをオークションで交換すれば、誰もが他人の分配を自分のものよりも羨ましく思わないという「羨望テスト」にも適う、当人の選好にあった分配が成り立つとしている。

<sup>16</sup> 厳しい状況に置かれている者や目標を達成できなかった者が自分の選好をその状況に合わせてしまい、通常の状態にある者が満足しないような慎ましいレベルで満足してしまったり、達成できなかった目標は追求に値しないと自らに言い聞かせて満足したりすることをいう（Elster 1982; Sen 1992 等）。

<sup>17</sup> 後述するとおり、公共財の提供におけるリンダール・メカニズム等、政府が個人の需要を把握し、それに応じて供給量や価格（税や使用料）を設定することが理論的に主張されている。

たできるのかといった課題や様々なコストに直面する。さきは無羨望基準は各人が他者に羨望を持つか否かをその個人の選好順序に従って判断でき、政府部門も個人の選好情報を詳細には収集・把握する必要がないと述べたが、実際は無羨望基準による分配について、予算を通じて具体化しようとするれば、各人に他者との境遇比較で羨ましいと思う福利水準を数値化して挙げさせ、それを集計するという煩雑な手続やコストが必要となる。結局、無羨望基準に依ろうとするれば、均等分配とその後のレッセフェールの自由交換という手続に委ね、その後には真に無羨望な状態にはならずとも目をつぶるという、いわば入口での無羨望に依ろうとして、結果として無羨望が達成されているかどうかについては考慮の埒外に置くという対応をとるか、無羨望基準を精緻に突き詰めることの実行不可能性を踏まえ、無羨望基準以外に分配のありようや原理として、どのような理念や価値判断をとるべきかを求めることとなる。

次に、パズナーとシュマイドラー (Pazner and Shmeidler 1978) が提唱した平等等価配分という考え方を取り上げる。これは、一定の基準バンドル (例えば、財の総量を人口で除したものと個人が生活するのに必要な機能を充足するための財の集合) を設定し、各人の実際の財のバンドルと基準バンドルの何倍とが等しい水準にあるかを自身で評価させる。ここで得られる基準バンドルの倍率をパズナー=シュマイドラーの厚生指標 (PS 指標) と呼ぶ。自分の消費と基準消費バンドルの関係を倍率にしたもの同士を比較するので、主観的な効用自体を個人間で比較しようとするものではないことから、序数的なものであり個人間比較を行わない指標といえる。この PS 指標が個人間で等しくなる分配を平等等価配分といい、すべての個人が同じ消費水準にあることが擬制されているという意味で公平な分配の一つとなると考えられる。

しかし、あるべき基準バンドルをどう設定するかは困難であり、設定如何によっては各人の PS 指標も変動する。さらに、個人に PS 指標を評価させ、それが個人間で同じものとなるような財の分配水準を見出すこともまた非常に困難である。結局のところ、羨望基準と同様、平等等価の基準となる理想状態の設定などの実行可能性の困難さに逢着することとなる。このため、平等等価基準を通じた経済学的アプローチに依拠して財の分配のありようを考えることは困難であり、政府・公的部門が実行可能な別のアプローチの下でどのような分配理念や価値判断をとるかに依ることとなる。

このほかに、望ましい分配により生じる社会厚生のあるあり方を考えるため、経済学において用いられる概念装置として社会厚生関数があげられる。これは、社会を構成する個人の厚生水準に基づいて社会全体の厚生水準も決まるものとした関数で表される。社会の厚生は個人の効用の合計とするベンサム功利主義的な関数や、個人の効用の積とするナッシュ関数、最も不遇な者の効用の大きさに依存するロールズのマキシミン関数が、財政学のテキストなどで代表的な例として示されている<sup>18</sup>。これらの例はいずれも、効用の個人間比較を

---

<sup>18</sup> 例えば、林・小川・別所 (2010)、坂井 (2013)、須賀編 (2014)、畑農・林・吉田 (2015)、Hindriks and Myles (2013)等参照。

前提としており、その点で、旧厚生経済学から新厚生経済学へと移行し効用の基数性や個人間比較を採用しなくなったアプローチに不十分さがあることを示すものではあろうが<sup>19</sup>、それにしても、それぞれの関数の間で効用の捉え方は異なるものである<sup>20</sup>。社会厚生関数は、どのような形態にもなりうるものであり、外部からどのような価値が与えられ、関数として具現化されるかによって、どのような社会状態が望ましいかの判断が変わってくることになる（Sen 2000; 八田 2009; 鈴木 2009）。こうして結局は、社会厚生関数による経済学的アプローチでは、分配の効率性はさておいて分配の原理それ自体に対する指針は示されず、外部の別のアプローチに依拠せざるを得ないこととなる。

以上、経済学、とりわけ厚生経済学的アプローチにおいて取り上げられる分配のありようを示す概念装置として、無羨望基準、平等価配分、社会厚生関数について考察してきた。これらの考え方はいずれも、どのような分配が望ましいのかについての解答を政府が実行可能なものとして示せているとはいいがたいものといえる。

### （3）公共財理論による政府部門の分配の正当化と分配原理考察に際しての限界

ここまでは、経済学的アプローチによる資源分配一般についてみてきたが、次に、本稿が対象とする公共部門による分配活動について、経済学的アプローチがどうとらえているのか考察しておく。

経済学では、競争市場における均衡として任意のパレート効率的な資源配分が達成できるとするが、市場では効率的な資源配分が達成できない「市場の失敗」が存在することが明らかにされており、この場合に、政府が市場を使用せずに予算活動を通じて公共サービスを行うことが正当化される（神野 2007）。そしてこの「市場の失敗」の典型として指摘されているのが公共財の存在である<sup>21</sup>。

---

<sup>19</sup> 序数的で個人間比較不可能な効用概念に基づく社会厚生関数も模索されているが（バークソン=サミュエルソン型社会厚生関数）、アロー（2012）により、個人の選好に基づいて民主主義的条件下で社会の選好順序を形成することは不可能であるとする不可能性定理が示され、「『序数主義』の立場を徹底してしまうと実りある厚生経済学を展開する余地が論理的に失われてしまう」（奥野・鈴木 1988: 379）として、厚生個人間比較可能性を許容した社会厚生関数の議論が展開されている。

<sup>20</sup> 功利主義型は効用の和を問う以上、効用を基数的に捉えることを前提とし、効用を構成する種々の要素について、その単位が同じものでかつ定量的に一定の確かさをもつものでなければならないが、それは現実的には非常に困難である。ナッシュ型では、効用を測る各要素の単位が異なってもよく、その点で功利主義型ほど厳密さが要求されるものではないが、基数的効用を前提としている点でやはり現実に適用することには困難性がある。マキシミン型は個人間で共通の尺度が必要ではあるが、最も境遇の悪い者を特定できれば、複数の社会状態で該当者の相対的な効用の大小がわかればどちらの社会状態がよいかを把握できることから、序数的把握でよいこととなる。主な社会厚生関数の特徴について簡潔でまとめた説明をしているものとして、坂井（2013）参照。

<sup>21</sup> 市場の失敗のケースとして、ほかに外部性の存在、費用逓減産業での独占、情報の非対称性が挙げられるが、いずれも財の効率的な分配がかなわないことを問題にするものであり、公正な分配がなされるかどうかという視点は、公共財の問題と同様、主題として省みられるものではない。本節では、経済学的なアプローチにおける公共部門の活動正当化の判断が効率性に偏していることを指摘し、別のアプローチが必要であることを示すのが主な目的であることから、自治体における財の予算配分という本稿で扱う事例に即して、市場の失敗の典型例として、公共財を取り上げ詳しく触れている。



公共財とは、対価を払わずとも消費できるという非排除性と、自己の消費が他者の消費を減少させない非競争性を特徴とするもの（国防、外交、治安等）であり、こうした特徴を持つ公共財はフリーライダーを生み、受益者から応分の負担を得ることが困難となることもあって、必要な財が市場では過小に供給されることとなる。こうして、公共財の供給を公共部門が行うことに正当化根拠が見出されることとなる。しかし、公共部門が供給するものは必ずしも公共財とは限らず、予算を通じて公共財以外の財・サービスも供給する。そういった財・サービスには、純粋に非排除性と非競争性の性格を持った財だけではなく、どちらかの性格を持ったり双方の性格を部分的にもったりする準公共財としての特徴を持つ財（例えば、料金制により一定の排除はできるが、同時に消費でき非競争性のある有料道路など）もあれば、特段これらの性格を持たない私的財（教育や医療、福祉など）もある。実際、公共部門が供給する私的財については、近年、「公的に供給される私的財」あるいは「対人サービス」と呼ばれてもいる（横山・馬場・堀場 2009; 中井等 2010 など参照）。これは、人々の生活機能や社会秩序の維持に資するなどの社会的価値がある財であり、公共財の理論だけでは公共部門の活動を捉えきれないことを表している。

一方で、公共財の存在そのものも、公共部門による財の分配を正当化するものではないという見解もある。この見解によれば、公共部門が公共財を供給せずとも、市場での民間会社による供給やコミュニティによる自助・共助でよいという主張がなされる<sup>22</sup>。こうしたことからすれば、公共財の議論は、非排除性や非競争性という性格による財の分類概念を提示し、市場による供給では非効率的となることを表す、あくまで、効率性の観点にとどまった議論であるといえる。

また、公共財の提供について、市場では過少となるとして公共部門で行うことが正当化できたとしても、では公的部門がどの程度供給すべきかについては、経済学的アプローチでは必ずしも明らかとならない。市場が有効に機能しない場合の制度設計の議論は「メカニズム・デザイン」とよばれるが、公共財の供給量に関する議論の代表的なものとしては、需要に応じた負担がなされるとの前提の下で各人の需要量を申告させ、それに基づき公共部門が財を供給する市場擬制的なリンダール・メカニズムが主張されている。この場合、各人が負担を避けるため真に望む量を申告せず過小申告し、ただ乗りをしようとすることもあり得る。また、政府が各人の選好を把握・集計することには様々なコストも要するなど現実的な困難性も考えられるところである<sup>23</sup>。市場での供給では効率的とならないとして公共部門が供給することを正当化し、その上で制度設計をしようとしても、財やサ

---

<sup>22</sup> 例えば、フリードマン（Friedman 1989）は、警察のような典型的な公共財でも、市場を通して警備保障会社が供給し、すべての個人は自らの望む範囲のサービスを競合する会社の間から選んで購入できるとしている。

<sup>23</sup> 各個人が自己の公共財の選好について偽って申告する誘因がない状態を誘因両立的といい、そうした誘因両立的なメカニズムの代表的なものとして、クラーク=グローブス・メカニズムも考案されているが、このメカニズムの下では各人の費用負担だけでは公共財供給が賄えないことや、リンダール・メカニズムと同様、各人の選好の把握・集計の困難性などの問題があると指摘されている（奥野・鈴木 1988; 林・小川・別所 2010 等参照）。

サービスの供給量を規定しようとして経済学的アプローチが主張するのは結局、効率性を満たす概念ツールとして経済学的アプローチが依拠している市場擬制的なメカニズムである。市場が機能しないところに市場擬制的なメカニズムを取り入れようとして、詰まるところ、ただ乗りを排除することはできず、公共財を市場で供給する場合の問題点にどうしても立ち返ってしまう。専ら効率性の観点から、その回復を主題とする枠の中で議論がなされるため、結局、公的部門が人為的に市場擬制的役割を果たすことを目的とした議論の域を出ることができない。しかも、そこで提示される市場擬制的手法の実行可能性も低いものといわざるを得ない。それにも増して問題となるのは、そこでの議論が、分配が公平になされているか、住民間での格差是正や納得できる分配となるかなどといった分配の望ましさを考慮していないことにあるといえよう。

#### (4) 経済学的アプローチの小括と評価

以上、経済学的アプローチを考察してきたが、経済学的アプローチは、効率性を満たすことを重視し、分配のありようについて実行可能な指針を示す必要に対しては、十分に応えられているとはいえない。公的部門における分配を考える際には、単純に市場原理に基づいて分配の効率性を考えればよいというものではない。とりわけ自治体の場合、国との融合関係の下、集権的分散システムの下で活動している。実施すべきことが法令等で義務付けられ、国からの財政移転を前提として必要な事務を行うほか、こうした事務に関連・付随する上乘せ・横出しの事務<sup>24</sup>や、その他、任意的な事務として、独自に住民福祉の向上に資する業務を考え、実施することとなる。そこでは、自治体は、非競争性・非排除性のある公共財であるかどうかや、当該財を市場で提供している民間企業がすでに存在しているかどうかといったことを白地から考えるというよりも、まずは、法令等の義務付けで外的・制度的に義務付けられたものを地方の所与の事務として受け入れて実施することとなる。また、法令等の義務付けがない場合でも、財の供給が過大過小となるかといった効率性の観点で予算分配を行うというよりも、提供しようとする財が、地域において人々の生活機能や社会秩序の維持に資するなどの社会的価値があるかどうかで事業化や予算分配を検討する。したがって、自治体における分配を考えるに当たっては、効率性自体は否定されるものではないにせよ後景に退くこととなり、効率性中心の経済学的アプローチとは別のアプローチが必要になってくる。効率性の観点からすれば、市場による財の提供ができれば効率的であることが含意されることとなるため、それでよしとされようが、財の分配を公的部門が担うこととなるということは、その局面では、人々の合意が調達でき正当化される分配原理が必要であって、そこでは、効率性の原理は中心的役割を果たすものとはいえない。結局、経済学的アプローチの外側において、どのような理念や価値判断をとり政策決定を行うかが重要となってくる

---

<sup>24</sup> 上乘せとは、法令等で義務付けられた事務について質や量をさらに拡充して実施するものであり、横出しとは、法令等で義務付けられた対象以外にまでサービスの対象範囲を広げて実施するものである。

る。

また、公共部門のそのような分配原理について、説明力と指針性を備えたものとして探求しようとするれば、その原理が現実的に機能するかどうかという実行可能性の観点も求められる。このため、現実の公共部門の行動原理を帰納的に、かつ、定性的に分析 — 定量的分析は、定量的であるがゆえに、各人の選好やその集計も定量的に行えることを前提とせざるを得ず、コストや手順、手続面で、ややもすれば非現実的になりがちとなる — を行い、そこから指針性や規範性を汲み取ることが効果的なアプローチとなってくる。そこで本稿では、事例研究を通じ、政治哲学を応用した規範論的なアプローチにより、自治体予算にどういった分配原理が働くかを分析することとしたい。

### 3. 自治体予算分配の規範論的アプローチに向けた予備的考察

#### (1) 政治哲学を個別の公共政策に応用している先行研究について

自治体の予算分配、とりわけ財政悪化により予算分配が困難な状況に立ち至ったときの分配を考察するには、いつにもまして希少な資源となっている予算をどう分配すべきかについての規範論的視点が、より厳格に求められることになる。ロールズのいう「正義の情況」(Rawls 1971: 126-30)、すなわち財の稀少性と各人の利他心の限定性から正義が問題となる状況が色濃く立ちあらわれることとなる。ここにおいて、分配の正義のあり方を考察する政治哲学による規範論的アプローチが有効となってくる。松元 (2015: 158) のいうように、政治哲学研究が果たしうる独自の学問的・社会的貢献は、ある政策が決定され、実施される際、価値判断や正義原理の選択のレベルで何が生じているかを詳しく診断することができることにある。公共政策の立案者にとって、自らの行う価値判断や既に行った価値判断の評価基準となるような実行可能な正義原理を必要としているが、これは、政策立案者のみならず、その政策の影響を受ける者や政策を分析する者にとっても同様である。

規範的政治哲学の知見を個別具体の公共政策に応用するという意味での応用政治哲学については、英米圏においては広範な政策分野で展開されている。例えば、教育政策 (Brighouse 2000) や税制 (Murphy and Nagel 2002)、保健医療政策 (Wolff and de-Shalit 2007; Bognar and Hirose 2014; Hirose 2015)、ベーシック・インカム等の社会保障 (van Parijs 1995) などがあるほか、Wolff (2011) は、薬物規制やギャンブル制度、犯罪と刑罰、障害福祉等の様々な公共政策上の課題を扱っている。また、日本においても近年、様々な政策分野で議論が展開されている。例えば、喫煙規制、教育、外国人参政権、安全保障をとりあげている宇野等 (2012)、震災復興政策を論ずる河野・金 (2012)、二酸化炭素排出権の分配問題を検討する宇佐美 (2013)、医療政策の価値規範を論ずる堀 (2013)、医師の臨床研修制度改革を論ずる小松崎 (2013)、学校選択制等の教育政策や安全保障構想を扱う松元 (2015)、税制を扱っている伊藤 (2017) などがあるほか、隣接する法哲学の側からも、例えば、相続制度や児童手当、年

金、裁判員制度等の具体的な公共政策のあり方が論じられたり（瀧川編 2016）、児童福祉や高齢者福祉、介護保険といったケアのあり方について考察がなされたりしている（池田 2017; 大江 2017; 河見 2017 等）。しかしながら、こうした応用政治哲学的な枠組みで、本稿が対象とする国地方間の財政関係や地方自治体の予算分配について論じているものとしては、池上（2004）が地方交付税とセンの潜在能力アプローチとの親和性にわずかに言及している例がある程度である。本稿は、応用政治哲学の射程を地方財政と自治体の予算分配に広げていくという意味においても貢献することを期するものである。

以下、本章では、国地方間財政制度下において、財政が悪化した自治体の予算分配の原理が実際にどのようなものか、そしてそこに働く、通常は見えてこない施策や事業の優先付けや取捨選択について、政治哲学の知見を活用しつつ論じていくのに必要な予備的考察を行い、その後、様々な分配の原理の考え方をレビューし、次章以降の事例研究の分析視角としたい。

## （2）理想／非理想理論と実行可能性について

「当為は可能を含意する」（Ought implies Can）という言にもあるように、非現実的で実行可能でないものを理想として措定し、究極的に望ましいことを論ずることは、実行可能性のない議論になり、現実の政治や行政に示唆を与える見込みを低くする。

この点について、理想理論と非理想理論を区別し議論を展開したのがロールズである（Rawls 1971）。理想理論は、誰もがその原理を完璧に遵守する望ましい状況が出来ているという前提で、そうした理想的な状態における正義を構想するものである。他方、非理想理論は、そうした遵守がかなう状況にないことや、理想理論上の正義の実現に好ましい経済的・社会的条件が存在しないという現実的な状況の下で、現実の諸課題や制約に対処しつつ具体的に何が出来るかを考えようとするものである（Stemplowska and Swift 2012; Valentini 2012; 佐野 2016 等参照）。

ロールズは、まずは理想理論を構築し、そのうえで非理想理論を検討すべきと考える。非理想理論の不十分さを指摘する立場からすれば、理想理論は非理想理論に必要な先駆となるものであり、これがないと非理想理論は向かうべき目標がないこととなる（Rawls 1999; Estlund 2017; Talisse 2017 等）。一方でロールズ自身は、自らの理想理論たる正義論を、現実から全く遊離した英雄や聖人の道徳性に基づく空理空論ではなく、現実にもありうる理想を示すものであるとしており、「現実主義的ユートピア」（Rawls 1999, 2001）と称している。

ロールズが自らの理論を理想主義的で現実主義的でもあるようなアンビバレントなものとして擁護しようとする姿勢には、理想主義を擁護する側と無益とする側の両方からの反論がありうる。コーエン（Cohen 2003, 2008）は、ロールズのいう理想理論は不十分な理想化であると批判する。コーエンは、ある原理や理論が何らかの事実依存したり事実による制約があるとしても、さらにその事実を正当化したり根拠づけたりする別のより上位の原

理が必要になる、というように検討を続けていけば、最終的には事実と関係のない根本的規範が必要となるはずだとする。コーエンは、実行可能か否かといった環境や諸事実に左右されない究極・最高次の原理を「根本原理」と呼び、現実の社会に存する実際上の制約を反映して導かれる「統制原理」と区別するとともに、政治哲学は実行可能性に縛られない根本原理を見出す営みであって構わないとしている。

一方、理想理論を非理想理論の前提として構築しようとすることに異議を唱える論者もいる。セン（Sen 2006, 2009）は、理想理論により最終目的とする公正な社会とは何かを知るアプローチを超越的アプローチと呼び、社会を改善していくためには、そうしたアプローチではなく、現実の状況の中で実行可能な選択肢を比較していけばよいとする比較アプローチをとることを主張する。超越的な理想状態と現実の複数の選択肢それぞれとの距離やそれに基づく選択肢間の順位を見定めることは、様々な次元や要素、手法の存在といったことから困難であり、また、選択肢を比較するのに第三の超越的な理想状態を措定する必要もないとする<sup>25</sup>。

理想理論や根本原理<sup>26</sup>について、政治「哲学」として追究することは構わないであろうし、実践指針としての役割よりも、現実から離れて思考の幅を広げること自体に意義を見出すことも否定しない。場合によって、例えば、何らかの技術革新や環境等の変化により、社会経済システムに大きなパラダイムシフトが起こりつつあるようなときに、我々がそれをいまだ感じ取れない状況にあれば、それまで斬新で非現実的と考えられてきた、ある大所高所からの理想理論や根本原理が、あらためて何らかの行動規範を導くこととなるかもしれない<sup>27</sup>。しかしながら、通常のいわば平時の政治や経済の営みにおいては、理想理論なり根本原理は、基本的に誰もが否定できない抽象的な美辞麗句となるか、はたまた斬新で非現実的

---

<sup>25</sup> センのアプローチに与せず、ロールズと同様、理想理論がないと非理想理論が目指すべき方向がわからないとの立場に立つ論者もいる。シモンズ（Simmons 2010）は、理想理論があれば、例えば、非理想理論の選択肢のうち、理想理論からは一見遠いものでも1歩下がって2歩進むというように、センの比較アプローチでは見落としてしまうような、結果的には着実に理想に到達する選択肢を適切に採用できる可能性があると言く。その可能性自体は否定しないが、ある選択肢が理想理論からいったん遠ざかってもまた着実に近づくからよいという理路を政策執行者や住民に説得的に示すことは困難と考えられる。またそこには、恣意的に論理を飛躍させる余地も出てくる。むしろ、センの比較アプローチの方が、そのような懸念は生じにくく、結局、その時々で自然かつ説得的なかたちで改善が図られることとなる。

<sup>26</sup> 本稿では地方財政や自治体予算の分配について理想理論や根本原理を追求するものではないことから、理想／非理想理論と根本／統制原理の関係についてこれ以上の深入りはしないが、これらはそれぞれ異なった内容を含意するものであり、理想理論と根本原理、非理想理論と統制原理は親和的ではあっても、常にパラレルに照応するものとは限らない。理想／非理想理論は、最終的な理想状態か暫定的な過渡期であるかを規定するのに対し、根本／統制原理は、行為指導的でない（根本原理）か行為指導的である（統制原理）かを規定するものであることから、統制原理が理想理論となることもありうる（松元 2015: 163）。

<sup>27</sup> 一般的には、理想理論や根本原理から人々が何らかの行動規範を汲み取ろうとしても、果たしてそれが良いかどうかは考えものである。夢想的・超越的な根本原理に基づいて、それと現実とのギャップを埋める適切なサブレベルの原理もなしに思うままに行動することにより、社会に混乱や害をもたらすということもあり得よう。ミラー（Miller 2008）は、事実依存するすべての原理は究極的には事実から独立した原理に頼らねばならないというコーエンの立場に反論しつつ、人間の条件に関する一般的事実のみならず、個別社会または諸々の社会に関するより具体的事実依存する実行可能な原理を提案すべきとしている。

な空想となり、わざわざこうしたものを持ち出しても、現状を把握し改善するために何が重要かという実践的レベルでの問いに対して、有効な指針にはならないと考えられる。理想理論や根本原理を問うことは、ヴァレンティーニや佐野のいうように、実際の公共政策としてのあるべき姿を問うのとは違った「別の問い」(Valentini 2012; 佐野 2016)なのだといえよう。

本稿では、理想理論や根本原理を追求するのではなく、非理想理論として、コーエンのいうところの統制原理のレベルでの規範枠組みを論じることとする<sup>28</sup>。本稿は、多額の財政赤字を解消する必要があるという財政制約がある夕張市の事例を中心に、現実の地方財政制度や自治体の財政運営を対象としている。現実機能している国地方の財政関係や自治体の予算分配を観察し、事実を説明できる原理を規範論的視角により分析し、意識化し、どのような原理がどのように働いているかを考察する。そして、そうした原理が含意し、たどり着く結論と現実の運用とを突き合わせ、互いに整合的なものとして機能するのかを、両者のいわば反照的均衡により検討しつつ、自治体予算の分配のありようを記述できかつ指針性をもつ政策的原理を導くことを目指すものである<sup>29</sup>。

対象がすでに存在している制度や営みである以上、それは当然のことながら実行可能性があるからこそ現に実行されているということであり、その事実を反映する分析視角たる規範も「可能を含意する当為」として機能し、また、するはずのものである。

さらに、本稿は、1,700超の自治体の総体としての地方と国との財政関係、また止むことなく日々の住民の暮らしを支えている自治体の様々な行政サービスとそれを裏打ちする自治体予算を扱うという性格上、単一の原理に基づき、これを演繹的に一般化してすべてを規定しうる原理が特定できるとは想定しがたく、複数の原理が多元主義的に用いられるものと想定する。

白地からゼロベースで地方制度や各自治体予算の理想的運営を構想し、その構想を具現化した社会に一気に移行するようなことは、実行可能性の観点からして困難である。この意味で、予算分配への実践的な指針や現実の予算施策に対する説明力を有するような規範的

---

28 ヴァレンティーニ (Valentini 2017) は、理想理論、非理想理論双方の立場は排他的なものではなく連続したものにとらえるべきであり、極端を排し穏健な中間的立場が妥当としている。理想理論は何らかの理想を指定するが、現実を見てその制約を考慮した理論とすれば理想理論として立ち難くなることからすれば、本質的には、現実そのものを前提に置くことを回避する志向を持つこととなる。結果的に現実の制度等に対して行動指針となるよりもあくまで評価の観点として機能する傾向があると考えられる。一方、非理想理論は現実に機能している制度等を前提に、それが円滑に機能することや、不具合の修正等を通じてよりよい姿となることを目指すものであり、実際の制度等に対して現実とは別の超越的な理想を持ち出さなくても行動指針的なものとなると考えられる。こうした点からすれば、非理想理論の射程は広く、何らかの現実の制度等に対し、記述的で行為指針的な分析を行う場合には、理想理論と非理想理論の間の穏健で中間的な立場が適しているというよりも、端的に非理想理論が妥当すると考えてよいと思われる。

29 反照的均衡は、ロールズが正義論において提唱した方法論であり、①具体的な事実や制度及びそこに存在する価値判断と、②そうした価値判断を定式化するであろう正義原理を照らし合わせ、両者を調整することで整合的なものにしていくことを指すものである (Rawls 1971)。反照的均衡は、規範的原理と実際の制度や運用に齟齬がみられるときに、原理に併せて現実の制度や運用が修正されるべきか、現実の運用とそこにある判断にあわせて原理の方を修正すべきかについて、予断をもってどちらかに偏するものではない。

原理を探るためには、事例に則しつつ漸変主義的なアプローチを採ることとなる。これは、理想理論を求めずその時々を選択肢を吟味するセンの比較アプローチとも親和的なものである<sup>30</sup>。次に、本稿の想定する多元主義的アプローチと漸変主義的アプローチについて説明する。

### (3) 多元主義的対応について

本稿は、非理想理論による多元主義的な考え方に立つものであるが、多元主義に対しては、それが結局、自らの立場を擁護するために、都合のよい理論を直観に合うように取り込み、場当たりのものとなるのではないかという批判がなされ得る。

例えば、広瀬（2014）及びヒロセ（Hirose 2015）は、多元主義というアイディアは明確ではなく、異なった条件によって正当化される複数の原理が共存する中で、いくつかの原理が存在するのか、それらの原理は互いに衝突しないのか、それらの原理間での相対的な優先順位はどうなっているのか、という点がはっきりせず、直観主義に陥ってしまうと批判する。これとは対照的に優先順位が明確に位置づけられているものとして引き合いに出しているのが、ロールズの正義論の二原理である。確かに、自由の優先という第一原理が公正な機会の均等及び格差原理の第二原理に優先し、第二原理内でも公正な機会の均等が格差原理に優先するというように優先順位が打ち出されている。

また、井上（2010）も、平等を擁護しつつ他の価値の存在を否定しない多元主義的平等論を念頭に、多元主義に対しては、平等以外に採用しようとする理念に内在的価値があることが明らかにされないこと、また、そうした価値が明らかにされたとしてもそれら諸価値の優先順位づけが困難であることを指摘し批判する。井上もロールズの正義論を引き合いに出すが、これは諸原理の優先順位づけに失敗している例<sup>31</sup>としてであり、優先順位づけの困難性を指摘し、多元主義では結局、特定の文脈において、どういう原理を採用するか、また、諸原理間の比重がどういったものかについて、直観的判断に過度に依存するアドホックな議論となってしまうとして多元主義的アプローチを斥けている。

しかし、多元主義的アプローチは、直観に過度に依存したアドホックな対応でよしとするものではない。多元主義的といっても、現実の制度なり対象とする社会をすべて説明できる単一の原理の存在の困難性を認識した上で、なるべく簡素に、おおもととなる原理とそれ以

---

<sup>30</sup> センは、超越的なアプローチとして唯一の公正な社会を特定するといった理想理論は排するものではあるが、現在の社会において正すべき欠陥が何かといった判断については合意でき、その下で比較アプローチを採ればよいという姿勢をとる（Sen 2010）。この点で、非理想理論や統制原理と親和的であるが、かといって、無原則・無秩序の場当たりの比較アプローチを許容するものではないと考えられる。

<sup>31</sup> 井上（2010）が指摘するように、第一原理の第二原理に対する優先性は、基本的な諸自由が何らかの経済的・社会的利点のために制約される可能性を指摘する H・L・A・ハート（Hart 1973）により説得的でなくなっており、第二原理内についても、機会均等が才能等に恵まれない者の福利の改善よりも辞書的に優先することについて、アーネソンやメイソンにより反直観性が指摘され疑義が呈されている

（Arneson 1999; Mason 2006）。

外の必要な原理が整理でき、それが一定の指針として機能すればよいのである。また、それら複数の原理の間で単純に優先関係等が位置づけられれば良いが、必ずしもそうならないことを認識しつつ、できる限り一般化できれば、それに越したことはないとのスタンスをとるものといえる。したがって、多元主義的であることをもって、規範的原理を規定する立場たりえないとすることは妥当ではないと考えられる。

ここで、多元主義における複数の原理の関係についていえば、諸原理が相互に排他的でありどちらかを選ばなければならない、または、どれかを優先的に実現させなければならないというときには、何らかの優先順位づけが必要となる。その場合には、レキシカル・オーダー（辞書的優位）かトレード・オフの関係に基づく整理が検討されよう（足立 1991; 松元 2015）<sup>32</sup>。前者は、辞書の用語配列のように、ある価値が実現されてから次の価値の実現に移るといように価値の間で完全な順位付けがなされるものであり、後者のトレード・オフは、価値の間でどちらを採るかを選択可能なものと捉える考え方である。

しかしながら、こうした関係以外にも、必ずしも原理間が排他的ではなく、ある価値や原理が働くとき、別の価値や原理もともに一体となって機能するといった相互補完的・相互依存的な関係も考えられよう。本稿では、その可能性も排除せず、そうした場合の原理間の関係をハイブリッドと呼ぶこととする。

また、ある制度や社会の中にあつて、その一部の範囲において機能する原理があつて、それとは別の部分や分野では、また別の原理が機能し、合わせると全体を構成するというケースも考えられよう。この場合、どちらかが優先されるとか上位にあるといった関係ではなく、また、どちらかを選択する必要があるということでもないことから、レキシカル・オーダーやトレード・オフの関係とはいえない。また、同一の対象や部分に対して一体的に働くというものではないことから、ハイブリッドとも異なるものであり、こうした関係をセグメンテーション（住み分け）と呼ぶこととする。

なお、考察の対象とする制度や社会について一定の諸原理を見定め、それらの多元主義的関係性を上記のようなものとして整合的にまとめることは、規範的原理としての指針性を持つことや、現実的な制度や判断についての説明力を持つことにおいて必要なことではあるが、現実を完全には規定しきれないこともまた念頭に置いておく必要がある。この意味では、ここで示した多元主義的關係がすべてを尽くしたものとはいきれないであろう。広瀬や井上が多元主義的アプローチに対して持つ、直観主義やアドホックな対応への過度の依存という懸念は受け止めつつも、個別具体の状況に応じて、問題解決に実用的なカタチで、様々な方法や関係性により価値や原理を位置づけるという姿勢は排除すべきではない。公共政策の立案や遂行においては、実践知を使いつつ問題をいかに解決するか、そのために有用なアプローチがとれるかどうかことが重要となるからである。この意味で、多元主義的アプロ

---

<sup>32</sup> 足立（1994）は、レキシカル・オーダーをヒエラルヒー理論、トレード・オフを諸価値の柔軟な選択という側面を踏まえオポチュニズム理論と呼んでいるが、本稿では、原理間の関係性を特徴付ける用語としてレキシカル・オーダー、トレード・オフと呼ぶこととする。



一には、あらかじめ決まった原理を上記の型のいずれかの関係性に収めきるということに拘らない実用的な姿勢としてのフロネシス<sup>33</sup>とも呼ぶべきものも求められよう<sup>34</sup>。

いずれにせよ、様々な考え方を用意し柔軟に問題に対処するという多元主義的アプローチは、現実の政策課題の解明や解決には必要でありまた有益であると考えられる。なお、一般化すればするほど、規範的な原理の汎用性が高まるようであるが、むしろ逆に、個別具体的問題状況に対しての指針性が薄れるという側面もある<sup>35</sup>。本稿は、国地方間の財政関係制度の下での財政制約のある自治体の予算分配、という一定の文脈に依存するものであり、その中で、どういった原理が働くか、諸原理間で優先順位等があるのか、相互補完的・一体的にハイブリッドな機能をもって働くのか、国・地方自治体・住民間の分配／受益のレベルに応じた原理間のセグメンテーションがあるのかなどの分配の諸原理とその関係について、多元主義的であることを前提にしつつ考察していくものである。

#### （４）漸変主義的対応と本稿における事例選択の意義

漸変主義を体系的に示したリンドブロム等によれば、現在の政策に微修正・微調整を加えようとする政策候補にのみ考慮を限定し、そうした政策群がもたらす帰結についても、現在の社会状態において見通せる範囲での漸变的なものに考慮を絞って比較を行い、もし特定の政策を選択・実施した後に予期されていなかった弊害や新たな事態が生じたときには再検討を行い、必要な変更を加えればよいとされる。こうしたことを繰り返しながら、試行錯

---

<sup>33</sup> アリストテレスの提唱した概念で、賢慮や実践知を表すものである（ニコマコス倫理学）。厳密な論証が可能な客観的学問知とももの制作に関わる技術知の間で、文脈に応じて、ポリス内部での正しい行為や手段を考察する実践に裏付けられた洞察を指す。野中らは、ビジネスや社会の運営に必要な資質としてフロネシスの重要性を指摘している（野中・紺野 2007）。

<sup>34</sup> ある多元主義的原理が、様々な現実の状況や問題を前にして、自説に更なる要素を加えることで現実との整合を保とうとするかも知れない。そうすればするほど反証可能性のない原理に陥る可能性もある。ここでは、専ら自説の防御のためにそうしたアドホックな多元主義的対応を採用することはよしとせず、自説の一定の暫定性に耐えつつ反論にさらし、もしそれまでの多元主義的原理を統合し、または乗り越えるような、より高次かつ明晰で簡素な指針的原理が出てきたらそれを受け入れる、という開かれた姿勢をも含むのがフロネシスであると捉えておく。

<sup>35</sup> ウォルツァー（Walzer 1983）は、財はそれぞれに異なった社会的意味を有しており、分配原理もそれに応じて異なるとして、財の全領域をカバーできるような単一の分配原理は定式化できるものではないと主張する。また、ある財を保有していることが他の領域の財の分配に影響し支配を及ぼすといった財の優越を遮断し、それぞれの財の分配の自律性を要請する。こうした多元主義的立場に立つことで財の分配の平等に至るとする複合的平等論を説く。筆者としては、財の分配原理を考察するに当たり、財によって社会的意味が異なることを認めそれぞれの文脈を考慮することの意義は認めるが、財ごとに分配原理が異なるとも限らず、むしろ財に共通する規範的原理があり得ること、分配原理が多元主義的であっても原理間の関係が相互に自律的とも限らず相互作用的・相互補完的な関係もあり得ること、もしも財ごとに分配原理が異なり自律的であるとすると、突き詰めると結局は各々の財の分配の局面ごとにアドホックな直観主義に陥りかねないことから、本稿では、財ごとに異なった分配原理を追求するというスタンスはとらないものである。ただし、本稿でも様々な原理や考え方が多元主義的に存立・機能することを想定しており、機能する原理及び原理間関係が行政分野によって異なることはありうると思われる。ウォルツァーのように財ごとに分配原理を探るのではなく、ある分配原理が機能する財のまとまりないしは行政分野のまとまりとしてどのようなものがあるかという、ウォルツァーとは逆方向のアプローチで財の一定の分類はできよう。

誤が許容されるかたちで漸進的に政策を推進すればよいということになる (Lindblom 1959; Braybrooke and Lindblom 1963; Lindblom and Woodhouse 1993)。漸変主義とは、社会における変化や改革を少しずつ漸進的に行うことに意義を見出す考え方であり、目的あるいは価値の設定、それらを満たすあらゆる政策手段の列挙、最適案の選択、という流れで政策決定過程をとらえる包括的合理性モデルを非現実的なものとして斥ける。万人が納得する目標を提示することや公共政策の立案に際して必要かつ完全な情報を入手すること、各政策案の帰結を正確に予測することの不可能性を踏まえ、実行可能性を考慮した考え方であるといえよう。

政策の立案や実施に携わる者にとっては、包括的合理性モデルで求められるような思考や判断を行うことは非現実的で不可能である一方、漸変主義は受け入れやすい。そして漸変主義的に行動することで、漸変主義的考え方に基づく活動が実際にそこに具現化することとなる。こうして、漸変主義的アプローチは、公共政策の立案・実施に係る行動の指針となるとともにそれを説明できるモデルともなっていく。

しかしながら、足立 (2009) のいうように、漸変主義は、施策の微調整を行うにしても、まずは何が正されるべきか、どのような価値が実現されるべきかについての思考をせずに、とりあえず主要な関係者を納得させればよい、といったように政策決定者を思考停止へと誘う側面もある。リンドブロム等自身、価値の間に対立がある場合は、一方の増大が他方の減少に見合うかどうかを問題にしさえすればよいと考えているところがあり (Braybrooke and Lindblom 1963)、アドホックなトレード・オフの必要を説くにとどまっている。だが、このことをもって、漸変主義に限界や欠陥があると捉えるのではなく、そもそも漸変主義自体は、政策立案・推進のための実行可能性の高い行動様式を示すものであり、施策の内容についての規範的原理そのものではない<sup>36</sup>と捉えるべきであろう。実行可能性を踏まえ、漸変主義的な行動様式や手法で漸進的な改良をすることで、どのように政策が組み立てられるべきか、また組み立てられているのかは、規範的原理を用いながら別に考察する必要がある。

本稿に即していえば、扱う内容が国地方の財政移転や自治体予算の分配であり、本稿が提示するものが、現実の制度とその運用を説明する記述モデルとしての力を持つことに加え、非理想理論・統制原理として一定の行為指針ないし規範的モデルとなることを目指すものである。住民生活に関わる広範な行政分野を担う自治体の予算分配という本稿で扱う事例の性質上、漸変主義的な政策立案・実施が見て取れるものであることから、事例研究としての本稿での考察も、事例に沿いつつ漸変主義的アプローチを採ることが必要かつ有効となってくるのである。こうしたアプローチを採りつつ、予算分配の内容を規定する規範的原理を考察していくこととし、次節以降でそうした原理について論じていくこととする。

---

<sup>36</sup> 漸変主義は、例えば、変化そのものへの懐疑を有するものではないが、急激な変化について、その政策過程や帰結を適切に制御し見通した上で施策を推進することを困難であるとみなしているという意味で穏健な保守主義と親和的であるなど、一定の規範的な価値判断と親和性を有するとは考えられるが、漸変主義そのものは、政策のあるべき内容を指し示す価値判断ではないといえよう。

さて、本稿の扱う予算の編成や財政運営といった分野について、その性格から漸変主義的なものとなることを示したのがウィルダフスキーである。各事業にどの程度の予算を付けるかの判断についても複雑さが伴うが、さらにその事業と他の事業との比較や優先順位付けを行うとなると一層複雑になる。毎年度の予算を一から包括的に検討することはとても無理であり、前年度の予算や決定をベースにしつつ、必要があればその都度、部分的、一時的に課題解決や変化が求められる個別部分に検討内容を絞ることで、様々な分野を扱う予算という複雑なシステムを管理できる (Wildavsky 2003)。漸変主義は、予算の編成に現実起こっていることを記述するだけでなく、そうすべきという道筋を示すものともなっている。

これは、PPBS (Planning-Programming-Budgeting System) や ZBB (Zero Base Budgeting) の導入などといった 1960 年代から 70 年代当時のアメリカの包括的・合理的な予算理論を信奉する動きへのアンチテーゼであり、実際、PPBS 等の失敗<sup>37</sup>からも漸変主義の妥当性が認められてきたところである。

なお、漸変主義はインクリメンタリズムの訳語であり、ときに増分主義と訳されることもある。実際、字義どおりに解すれば、インクリメンタリズムは漸進的に増加することを意味するものであり、アメリカではそうした意味で流布した。シック (Shick 1983) は、アメリカにおいて予算が潤沢で個別事業の断片的・増分的変化による予算調整が行われていた 1960 年代から、財政が苦しくなるとともに社会保障等の義務的な事業が増える 70 年代以降になってからは、増分主義が有効に機能する予算プロセスはもはや存在しないと批判する。シックによれば、そこで働くのはデクリメンタリズム (減分主義) であり、ある予算が増加するためには他の予算を削るという再配分が必要となって、予算編成過程は不安定化し紛争が増加することとなる。また、財政規律維持のため、マクロでの均衡予算や総支出抑制といった包括的予算編成過程が定着してくるようになると、インクリメンタリズムはもはや機能しないという批判もなされるようになった (LeLoup 1988)<sup>38</sup>。

しかし、本稿では、漸変主義という語を用い、増分も減分も含んだ考えとして捉えるとともに、漸変主義が依然として有用なアプローチであると考え。予算全体が縮小する際に事業間で再配分がある場合でも、漸变的であることが不安定化や紛争激化を招くともいい切れない。むしろ漸進的变化により円滑な縮小や再配分もあり得る。また、合意の調達を容易

---

<sup>37</sup> PPBS は長期的政策目的に照らし、多年度にわたる各種な目的的なプログラムを策定・分析するとともに、様々な代替案も分析し、プログラム達成に最適な方法を発見することを企図している。PPBS は、こうした分析手続きを予算編成システムに組み込むものであったが、膨大な時間やエネルギーを要すること、政策目的や政策評価を組織横断的に政策単位でとらえ合理化しようとする PPBS と実際の実務を行う行政組織とが対立的となりえることから各行政組織の支持も集まりにくく導入は失敗に終わった。ZBB は、過年度の実績にかかわらず、毎年、文字通りゼロから査定する予算編成であるが、非歴史的であるということは、過去の経緯や紛争の解決が次年度以降に活かされず、毎年新たなものとして出てくることから、各種の計算や紛争がどんどん増えてくることになる。ZBB は、カーター政権時に連邦政府において導入が図られたが膨大な時間や手間がかかることから軌道に乗らなかった (Wildavsky 2003; 真淵 2009)。

<sup>38</sup> 邦文でアメリカの予算編成過程の変化について整理しているものとして、穴見 (1991)、待鳥 (2003)、河音 (2006) 等参照。

にするため一律の薄いマイナスシーリングという手法も漸変主義的に取り得ることを考慮すれば、減分主義は増分主義の裏返しといえるものであり、依然として増減双方を含んだものとして漸変主義の有効性は認められよう<sup>39</sup>。

さて、PPBSの困難さやウィルダフスキーの漸変主義の議論は、我が国の政府や自治体の予算についても妥当する<sup>40</sup>。完全に公正な理想理論や根本原理に適う社会に一気に移行できるのであれば、それに伴い予算やその運用ルールも組み立てられ、包括的な変化が生じてこようが、ゴーイング・コンサーンとしての総合行政主体である地方自治体が過去から現在、そして将来にわたって毎年、法律や制度に基づく事業を実施するものであり、様々な住民や団体等を対象に、広範な行政分野にわたって円滑に予算の編成や運営を行うということが自治体予算の常である。これを踏まえつつ、現実の予算編成や運営における実行可能性を問うたときには、漸変主義を避けて通ることはできない。

しかし、現状維持を重視しつつ毎年度必要な部分だけを関係主体と調整し漸進的な変化で落ち着くところに落ち着くということであれば、実はそこに内包する優先順位や原理が見えてこない。それを調べるためには、通常の財政状況にあつて漸変主義的な財政運営を行っている自治体の予算分配を見るだけでは理解できず、ここに、予算分配における規範論的原理を探ろうとする際の壁があるといえよう。

そこで議論の俎上に乗せるのが、本稿が対象とする財政再建団体、とりわけ史上最大規模の赤字を抱えて財政再建団体となった夕張市である。夕張市は、現代地方自治制度史上、分配のための財の希少性に最も深刻に直面しつつどのような予算分配がよいかを考えなければならなくなった自治体であり、その意味で、さきに言及したロールズのいう「正義の情況」が色濃く現出する。財政赤字が最悪規模となった最後の財政再建団体である夕張市の事例を研究することは、通常の自治体の毎年度の予算運営で見えてきにくい規範性の表れを考察できることとなる。この意味で、夕張市の財政破綻前後の財政運営は、レイプハルトが事例研究における有用性のある事例として挙げる「逸脱事例」(deviant case) (Lijphart 1971: 692) として、通常の一般的な自治体財政運営の傾向からは逸脱しつつも、従来見えなかった自治体財政の分配原理が考察できる事例であるといえる。また、起こることが稀で分析自体に価値があるものとして、インが事例研究の正当化例として示す「極端・独特事例」(extreme case/unusual case) であるともいえよう (Yin 2014: 51-53)。

なお、このような性質を有する夕張市の事例研究から得られる示唆について、例えば、国地方問わず公共部門の予算分配全般のありようにまで拡張するなどといった過度の一般化

---

<sup>39</sup> ウィルダフスキーの予算に係る漸変主義の議論を日本に紹介した小島 (1984) も、増分主義と減分主義を対置せず、枠配分において費目毎に差別的・比例的に配分を行うアプローチや一律増減の方式など、増減双方にわたる手法を併せて漸変主義として整理している。

<sup>40</sup> キャンベルは、財政硬直化打破の手法として日本においても PPBS の調査研究がなされ関心が高まったが、それは予算編成の担当官僚によるものではなく、日本の予算編成システムには根付かなかつたこと、日本においてもアメリカと同様に予算担当が実際には漸変主義の手法を駆使していることを明らかにしている (Campbell 1977)。

は求めないが、一方で、夕張市の事例分析が何ら一般性を持たないというものでもない。最大規模の赤字を抱えた夕張市において、住民に対しどのような分配原理が働かうかをみれば、同様の文脈で同様の作用が働くものであるという一定の原則化やパタン化は可能なのであり、より一般的に、財政資源に制約がある地方自治体において働かう予算分配の原理を解明することができる。さらにいえば、財政的に裕福な自治体であっても、もし財政が厳しければどういった予算分配の原理とならざるを得ないかを認識できる。自治体にとって、様々な事業が行える通常の状態では見えてこない、より優先されるべき分配の考え方は何なのか、逆にいえば、現在実施している業務のうち、どのようなものが遂行困難となるのかが考察できるのである。こうした意味において、本稿は、公的部門における予算の分配について、個別具体的な文脈と広範な一般的文脈との間での中範囲の一般化を目指すものであるといえよう<sup>41</sup>。

さて、夕張市は財政破綻後、赤字解消のための財政再建計画を策定し、計画に基づく財政運営を行ったが、自治体財政再建に係る新法への移行により財政再建計画から財政再生計画への乗換えが行われた。本稿では、自治体財政のそれまでの歳入歳出の基本的枠組みを抜本的に変更して様々な事業の追加・改廃に及ぶものをビッグバン・アプローチと呼び、歳入歳出の計画上の基本的枠組みは変えずに必要な事業を計上するものをインクリメンタル・アプローチと呼ぶこととする<sup>42</sup>が、夕張市においては、一連の財政破綻から財政再建団体、財政再生団体へと至る環境変化が予算分配活動におけるアプローチの変容を促すこととなった。

すなわち、急激な赤字解消のための財政再建計画を策定し、それまで行っていた事業の大幅削減を余儀なくされ、様々な事業を白紙に戻し、どうしても行わなければならない活動に予算を絞らざるを得ないというビッグバン・アプローチが採られた。その後は、財政再建計画に基づく財政運営が原則となり、新たに必要とする事業については、国の同意を要する計画変更により対応しなければならなくなった。計画の粘着性が強い中でのインクリメンタル・アプローチによる予算活動となったのである。こうしたビッグバン・アプローチとインクリメンタル・アプローチの一連の組合せにおいて、財政再建を至上命題とし、財政を大幅に縮小した後においてなお、実施していく必要が生じた予算事業が顕在化することとなる。

---

<sup>41</sup> 保城（2015）は、社会科学においては時代や地域に限定されない包括理論の構築は不可能であるとして、社会学者のマートン（Merton 1968）が主張する「中範囲の理論」や歴史学者のギャディス（Gaddis 2002）の「限定的一般化」の議論を敷衍しつつ、歴史分析から理論を形成するためには、イシュー・時間・空間について、ある限定された範囲の中で通用する理論の構築を目指すべきであると主張している。本稿の目指すところもこれと同様のものといえる。

<sup>42</sup> 砂原（2007）は、三位一体改革を包含する地方財政制度改革について、補助事業の削減を通じて地方交付税制度の変更を伴うものと、補助事業の改革を伴わず地方交付税の抜本的改革がなされないものがあり得たとし、それぞれをビッグバン・アプローチ、インクリメンタル・アプローチと呼んで分析を行っている。本稿では、同様の用語を用いて、自治体財政運営の改変度合いの違いを表すこととしている。インクリメンタルは「増分」の意味であるが、本稿の事例に即せば、ここでは財政の大幅な縮小後にどのような事業が必要となったかを見る意味で、字義的に増分を表すインクリメンタルで構わないこと、それに対置する用語として、財政再建計画及び財政再生計画の策定が歳入歳出に増減両面を含め抜本の変容をもたらすことから、抜本性を含意し、増減に中立的な用語としてビッグバン・アプローチとするものである。

こうしたアプローチの変化により、通常の自治体の漸変主義的対応では見えてこない自治体予算分配のプライオリティや特徴を捉えることが可能となる。財政の急激かつ大規模な圧縮後にインクリメンタルに行われる事業選択を追跡することで、規範的な原理の働き方が観察しやすくなるのである。だが、財政再建計画の推進・変更をインクリメンタル・アプローチで行う過程では、何を実施したかは見えるが、何をしていないかについては見えにくい。そこで、その後の財政再生計画へと乗り換える過程についても観察を行う。財政再生計画への乗換えでは、旧再建計画をベースにしつつも、歳入歳出の枠組みを見直し、通常のインクリメンタルな財政再建計画の変更では対応が困難であった様々な事業の予算化が検討・実施された。再生計画策定のビッグバン・アプローチの過程を観察することで、財政再建計画下のインクリメンタル・アプローチで何ができずにいたかが把握できることとなる。こうした考察を通じて、シビアな事業選択を行う際の事業化困難の判断基準も見えてくると考えられる。また、夕張市は平成 21 年度末の財政再生計画策定後、28 年度末には、後にみるように財政再建と地域活性化の取組の両立を図るために再生計画の抜本的見直しを行っており、これについてもビッグバン・アプローチとしてとらえ、それまでの財政再建団体なり財政再生団体としての取組との差異を中心に事例研究の対象として考察することとする。財政再生計画の抜本的見直しにより可能となった予算分配を見ることで、財政再建計画や当初策定した財政再生計画では行えなかったがなお実施が必要とされる事業について、より明確に把握することが可能となるといえる。こうした一連の過程追跡により、段階を追いつつ一般化したかたちで自治体予算分配のプライオリティや特徴が浮彫りにできるものと考えられる。

本稿でのこうした事例選択及びアプローチにより、住民に密接な様々な行政分野に及んでいるため漸進的で実験ができない自治体の予算運営という対象を扱うことに伴う隘路を克服し、考察を進めていくことが可能となるものである。

さらに、事務事業圧縮後の財政再建団体の予算分配について、増分主義的に行われる計画変更の考察を行うことは、効率性（パレート改善）との関係で利点がある。前節で言及したとおり、経済学的アプローチのメインイシューは効率性が保たれているかどうかであり、その基準としてあげられるのがパレート効率性である。パレート効率性の観点からは分配のありようや各人の置かれた状況などは考慮されない。公的部門による予算分配においては、こうした基準に基づいた対応では適切ではないことから別の原理を探ることが求められるが、一方において、効率性をまったく考慮しない分配というものも社会的妥当性を持つとはいいがたい。分配原理と効率性を排他的に捉えたうえで効率性の達成を問うスタンスに執着せざるをえないとなれば、ある事業の実施に係る判断の妥当性について、そこに働いている分配原理に対し、事業化のたびに分配原理に沿った政策判断に効率性の観点も織り込んでもなお妥当かという点も問われるといった過剰な負担が生じてしまう（Sen 1992）。そうなれば、分配原理と行政による実際の予算施策の関係性や、両者を照らし合わせて考えつつ両者の妥当性を明らかにしていく規範論的な思考を諦めることとなりかねない。その意味

で、そうしたスタンスを避けつつ、効率性自体を否定しないアプローチがとれば、分配原理に不必要な重荷を負わずに政策判断の際に機能している分配原理の存在と機能を考察することが可能となるのである。

本稿の事例選択及び漸変主義的アプローチでは、パレート改善されているかどうかを財政再建計画の変更等の際に逐次問う必要はない。夕張市の財政再建計画の策定・推進・変更は、計画策定で財政規模を急激に縮小し、基本的にその後は、計画外で新たに必要と考えられる事業について、しかも計画で既に歳入として見込んで活用しようとする財源とは別の新たな財源を捻出して実施を検討する漸進的なものである。そこには、計画外の対応のために、すでに計画に記載されていた事業として予算化していたものを中止して行うという措置は基本的に存在していない。大幅な財政再建を行うために切り込まれた後に残った事業を犠牲にして新たな事業を実施するという考えはとりにくいからである。実際、計画上存続している事業の必要度はそもそも高く、それを削ってまで計画にない事業をやることに効率性を見出す余地は小さいといえる。ただし、例えば、除排雪経費がその年の天候により、当初の見積もりほど要さなくなるであるとか、ある事業を行うべく民間事業者等と契約する場合に、結局は入札で契約額が下がるなどといったケースはあり、その場合は決算等の最終時点では不用額としてある種の余剰としてとらえられるものとなる。この場合には、年度を閉じてみると想定以上の黒字が出て、それを次年度の財源として計画変更財源とすることが想定されてくる。これは意図的に業務を圧縮したり削減したりして他の事業のために使うという目的ではなく、結果として効率性の観点からは、パレート改善の余地があったものとして考えられることから、追加の事業を追加の財源でできたというスキームと同様に捉えられよう。このように、夕張市の事例研究においては、パレート改善となるのを前提に議論できるので、効率性の議論そのものを後景に退けつつも、パレート改善自体を否定することなく分配の原理を考察することが可能となるのである。

#### (5) 被分配者としての自治体、分配者としての自治体

地方自治体は、自治法第2条第1項によれば、法人とされており、国家の統治構造の一環をなすものであるが、国から独立した法人格を有している。したがって自らの意思と責任を有し、自己の名において活動を行うものとされており、法的関係において権利義務の主体たり得る能力を有している。住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うという目的(自治法第1条の2第1項)を達成するため、国から公の機能を果たすべきことを認められた主体としての地位を有する、公法人たる団体であることから、国からの特典もある一方で、国の関与等も認められ、通常解散の自由がない(松本 2013: 104)。

国民に対する公共サービスの給付については、年金業務のように地方ではなく国が行うものはさておき、多くの事務が自治体の事務として行われることが基本となる。そのために

国が必要な財政移転を行うのは、各国民に対してではなく各地方自治体に対してである。自治体内での住民サービスの提供については、国が法令で規律付けを行うものやその場合の規律の強さの程度もあるが、いずれにせよ、自治体の事務として、自治体を取りまく様々な地理的・経済的・社会的な環境などに応じた自主的な判断に委ねられることとなる。国から地方への財政移転については、住民一人当たりで国民すべて同様に算定し、それを自治体が抱える住民数に単純に乗じることで各自治体への移転額が定まるといったような、一人ひとりの個人単位の国民に還元できるものではないといっている<sup>43</sup>。

一方で、八田（2009）や佐藤（2009）は、国から地方への財政移転による地域間格差の是正について論じる際に、公平とは本来、地域に適用すべき尺度ではなく、あくまで個人間での問題であるとして、集団や地域を対象とした分配を批判している。自治体への財政分配による地域間格差の是正といっても、必ずしも都市圏の豊かな納税者から貧しい地域の低所得の住民への再分配に繋がらず、都市と地方で同様の福利水準の者に等しい恩恵をもたらさないこと、高い生産性を持つ大都市から生産性の低い地方への分配により日本全体の生産性を落とすなどの非効率をもたらすことを問題としている。

しかし、国からの事務配分により自治体が行わなければならない事務が多く存在し、それが全国レベルで一定のルールや規律でのサービス水準が求められたとしても、必ずしも全国一律で国民一人当たりの予算分配額を等しくすればよいというものではなく、地域の実情に応じた対応が必要となる。例えば、大都市の低所得高齢者と過疎地の農村等の低所得高齢者について、個人として同列に見て国から一律の補償や分配を行うというよりも、地域の実情や、周囲とのつながりなども含めた暮らしに即した対応が必要となる。地域住民の選好やニーズは地理的・社会的環境に依存しており、相互に関連する様々な行政サービスをすべて一つ一つ細かなサービスに分解して、各々を地域から遊離した裸の国民個人に対して等しく提供する事務ととらえるのではなく、そうした様々な事務を総合して地域として住民福祉の向上に向けた行政サービスを行う必要がある。また、地方からのヒト・モノ・カネなど様々な要素が影響を及ぼして大都市を大都市たらしめているのであって、生産性の高い大都市が地方から超然とした存在として高い生産性を保持しているものではない。さらに、さきに言及したとおり、公的部門による分配の原理としては、専ら経済学的な効率性の観点に着目することは妥当ではない。地理的・歴史的特性を有し、社会経済環境も異なる地域の実情や自治的要素を踏まえ、どのように域内の住民の生活機能の維持や社会秩序の維持を図るかを考え、実行することが、統治機構としての自治体に委ねられているといえる。

実際、国地方間財政関係をとらえる際には、国—自治体間の関係でとらえられ、国が住民福祉の増進の役割をゆだね財政分配の相手方とするのは、一定の区域と住民を擁し自治権を有する法人たる地方自治体である。これは財政が悪化した自治体に対しても同様であり、

---

<sup>43</sup> 国から地方への財政移転において、人口以外の自治体内の諸要素も考慮される。例えば、普通交付税の算定において、自治体の面積、インフラの整備状況、都市化の程度や行政権能等の要素が考慮に入れられている。詳しくは第2章参照。



財政が悪化した自治体の事務を国が代行し、住民に直接サービス提供を行うというものではない。

一方、自治体内に目を向けると、地方自治体が自らの予算を分配する対象者となるのは、基本的に自治体内の住民である<sup>44</sup>。したがって、以後の議論において、分配の諸原理を考察する際に、どういう者が対象となるかを語る際、例えば境遇の悪い「者」に分配する、などというとき、国から地方への財政移転の議論における分配の際に念頭に置くのは、「自治体」という法人格を有する擬人化された単一の統治主体である。しかしながら、自治体による予算分配を考える際に念頭に置くのは、文字通り環境に恵まれない境遇の悪い「者」＝住民ととらえて議論を進めることになる。したがって、自治体は、マクロレベルでの国地方財政関係においては分配の受益主体となるとともに、ミクロレベルでの自治体予算については分配主体となるものである。

#### (6) 被分配項について

本稿は、予算分配について規範論的に考察するものであるが、分配について議論する際、「どのように」分配するのかという分配原理とともに、その探求の前提として「何を」分配するのかという被分配項についても、分配的正義の議論の文脈でこれまでに様々な考え方が示されている。本稿のスタンスとしては、多様な財やサービスを提供する自治体の被分配項については、当座「福利」の増進とまとめて規定しておき、自治体予算の分配原理を中心に考察を進めることとしている。次節において様々な分配原理を分析視角として検討していくものであるが、ここでは被分配項の議論についても触れておくこととしたい。というのも、後述するとおり、様々な財やサービスを住民に提供するための自治体の予算分配とは異なり、国から地方への財政分配は財政資金そのものであり、包括的な財源保障制度に基づき実施されているため、制度の趣旨や運用を分析することによりこの制度が念頭に置いている被分配項を考察することが可能であり、分配原理とあわせて国地方間の財政移転の規範論的性格を明らかにしうると考えられるためである。

さて、被分配項については大別して、厚生 of 平等、すなわち快苦や選好といった効用を等しく充足すべきとする考え方、各人が持ち利用する財の束＝資源を被分配項とする考え方、各人が基本的な事柄をなしうる諸機能の集合としての潜在能力の適切な分配が重要とする考え方が提起されている。

被分配項を厚生とする考え方は、功利主義に代表されるものであり、各人が何を選好し何に厚生を感じるかについては特定の立場に立たず中立的であるが、その反面、社会における分配のあり方や政策を問う局面では、厚生の主観性や恣意性、適応的選好形成の可能性とい

---

<sup>44</sup> 自治体予算の分配先が個人としての「住民」に限らず一定の属性を持った住民のグループ—例えば、ある自治会であったり、児童・生徒であったり、高齢者—となることも当然あり得るが、これについては、状況を同じくする「住民」に福利が及ぶものと考えておく。

った問題があるとされる。

こうした問題を踏まえ、ロールズは、各人の人生設計にかかわらず、合理的な人間であれば誰もが欲するという意味で客観性があり、そのため汎用的な指標となるものとしての「社会的基本財」<sup>45</sup>がどう分配されるべきかを重視している（Rawls 1971）。社会的基本財がいかなる厚生や選好の持ち主であろうとも有用である中立的な手段であるという点で、ロールズは資源基底的な立場に立っているといえる。

また、ドゥオーキン<sup>46</sup>は、高価な嗜好を持つ者にもそのままその嗜好を満足させる分配となる厚生主義的対応の不当性を念頭に、各人の選好の内容や選好がどれだけ満たされるかは別に、選好を満たす手段である資源が平等に分配されるかが重要であるとしている（Dworkin 2000）。各人が利用する資源が平等に割り当てられたとして、その後には各人の選好を満たすようなオークションが行われること、また、本人に責任を帰することのできない要素により境遇に差が出てしまうことを織り込むため、平均的な人であれば欲するであろう仮想的保険が一律に課されることを提起し、これらにより資源の平等の所期の目的が達せられるとする。資源の平等は、高価な嗜好をそのまま満足させるということにはならず、高価な嗜好のような主観的な厚生の達成に対して外形的な資源を被分配項とすることにより、厚生の内容には中立的でありつつも、分配において一定の間接的な制約を課することになる。

一方、センは、厚生や資源を尺度とするのでは、各人の環境や特性により、各人が基本的な事柄をなし得る諸機能の集合として定義づけられる「潜在能力」に違いがあることを評価し織り込むことができないとして、潜在能力の平等を主張する（Sen 1982）。センは、資源基底的な主張に対して、資源があくまで目的ではなく手段に過ぎず、手段を評価するには手段が果たすべき目的を評価することが必要であるとして、目的の充足に変換できる潜在能

---

<sup>45</sup> ロールズは、社会的基本財として、権利、自由、機会、所得、富などを例示している（Rawls 1971: ch.2）。

<sup>46</sup> アーネソン（Arneson 1989）は厚生主義の持つ選好の内容に対する中立性を重視しつつもドゥオーキンの厚生の平等に対する批判を踏まえ、「厚生の機会」の平等を主張する。この考えによれば、実際の各人の選好ではなく、選好を持つに至る様々な選択枝の決定樹が選択の機会として各人に平等に開かれ、選択機会の束で得られる厚生の期待値がトータルで平等となっていることが重要となる。各人に平等に機会が確保された上で形成された選好であれば、高価な嗜好や適応的選好形成が避けられるものであったかどうかは吟味できることとなる。しかし、機会や選択枝が平等に開かれている状態かどうかを実際に評価することには困難があり、とりわけ適応的選好形成がなされたり性格が楽観的であったりするような場合には、当人はそれで満足するものであることから、選択枝や機会が当人にとって真に確保されているといえるかの判断は難しいと考えられる。この点、コーエン（Cohen 1989, 1993b）は、当人が幸福を感じているのであれば本来ケアを必要とする場合でも厚生の機会に恵まれていると解されてしまうこと、また、機会をうまく活用できない者もいることを指摘する。そして、厚生とそれ以外の価値を合わせた、財と厚生の中間にあるという意味でのミッドフェアを「有利さ」と定義し、有利さへの「機会」ではなく「アクセス」が確保されるべきとして、「有利さへのアクセス」の平等を提唱している。コーエンやアーネソンの主張は、被分配項を考えるに際して、各人の性向やもって生まれた能力などによる不遇さを是正することの重要性を指摘しているという点で有益な示唆であるが、平等化すべきとする「厚生の機会」や「有利さへのアクセス」の内容が抽象的であり、それを公共政策上の被分配項としてどう特定し評価するかは曖昧かつ困難であると考えられる。そこで、本文では取り上げず、ここでは議論の紹介にとどめておくこととする。

力をどの程度持っているかについて考慮するべきであるとする。同じ資源の束を有していたとしても、障害や高齢などの特性や各人が置かれた社会環境等によって、本来必要な機能を発揮できないかもしれない。資源があってもそれを目的の充足に変換できる潜在能力には各々で違いがあり、資源の平等を唱える主張には、こうした視点が欠けていると指摘する。

厚生や資源の平等を乗り越えようとする潜在能力アプローチであるが、そこには課題も挙げられる。例えば、同じ資源を持っていても必要な機能を発揮できる能力に違いがあるとして、そうした違いを資源配分という間接的方法を超えて、生命操作技術等の直接的手段により是正することも正当化してしまうのではないかと指摘がなされる（井上 2003: 206）ほか、各人の環境や特性等の違いを踏まえるべきはずが、どのようなものが基本的な諸機能なのかを検討しようとするれば、客観的なリストや指標を立てる必要が生じてしまうという困難に直面する。とりわけ機能のリスト化や指標化については、公共政策において潜在能力アプローチをとろうとする場合に向き合う必要が出てくる問題となる。潜在能力の平等を達成するには、政府による一定の社会政策が必要となってくるが、そのためには各人を取り巻く環境や各人の特性などが異なるとして、どういったものが必要な機能なのか、そしてそれをどの程度満たすべきかといった一定の社会的合意が必要となってくる。こうした基本的諸機能のリスト化や指標化といった外形的なリスト化を進めることは困難であり、それでもなおリスト化を行うとすれば、合意可能なある程度基本的なものとならざるを得ないかもしれない。その場合、ロールズの基本財の概念に近接してしまい、資源主義的考え方との差異化を図るまでのものではない概念になってしまいかねない。また、何らかの能力や機能を果たすことが人間の目標であるとする卓越主義的な立場から、特定のあるべき姿を措定することになりかねない<sup>47</sup>。その意味ではむしろ、厚生を尺度とする方が各人の選好の内容に対して中立的であることから、やはり厚生を尺度とする方が望ましいのではないかという主張もなされうる。また、ある不遇な者の潜在能力の実現のためには、そうでない者の能力実現よりも多くの社会資源を調達することが必要となってくるものであり、当該不遇な者以外の者にその分のコストが課されることとなる（Pogge 2010; 井上 2003）。それを考慮すると、資源主義的に資源の平等を通じた一定の制約が必要となるとの主張もなされうる。

このように、被分配項については、それぞれの考え方の利点や難点について様々に議論がなされうる。本稿では、さきに述べたとおり、自治体の予算分配における被分配項については規範論的議論に特段コミットせずに、分配原理を中心に考察を行うものとする。本稿では、当座、様々に議論されている被分配項を包含するものとして、広い意味での住民にとっての「福利」の分配としておく。この点、分配的正義の議論においては通常、まず被分配項を特

---

<sup>47</sup> センは、機能に含まれるものとして、適切な栄養状態、健康、病気や早死の回避、幸福、自尊心、コミュニティ活動への参加等、基本的なものから複雑で具体的なものまで例示はするが（Sen 1992:39）、どの機能が被分配項としてリスト化されるべきかについて特定の言及はしていない。一方、同様に潜在能力アプローチを主張するヌスバウム（Nusbaum 2000, 2006）は、アリストテレス的善き生の観点から諸機能の客観的リスト化に積極的であり、生命、身体的健康、感覚・想像力・思考、感情、連帯等の10項目のリストアップを試みているが、そうした機能がどうしてリストに上るかについては、明確な理由や基準が提示されているとはいえない。

定し、それから妥当な分配原理を探るという手順を踏むものと捉えられている（Cohen 1993 等参照）が、ヒロセ（Hirose 2015）は、必ずしもそうしたアプローチを取る必要はなく、被分配項に関する特定の説明にコミットせずとも分配原理の分析を進展させることは可能であるとして、被分配項の最善の説明に関する議論は棚上げし、中立の立場で分配原理の議論を進めている。本稿の目的や議論の射程からしても、本稿はヒロセと同様、被分配項にコミットせずに自治体予算分配の原理を探るスタンスに立つものである。

というのも、本稿の目的は、自治体の予算分配がどんな被分配項であるのかを特定し、記述的説明をすることにあるのではなく、また、自治体の予算分配が住民の機能（潜在能力）の向上を目指すべきであるとか個人的効用の増加や資源の平等を目指すべきなどといった、何の平等かについての規範的主張をすることにあるわけでもないからである。実際、単一ないし二～三の事務を行う主体であるというのであればともかく、自治体は地域の総合行政主体であり、自治体の予算分配を一括りにして被分配項を論じることは困難であるといえる。自治体は様々な行政分野において、住民に対し予算を通じて様々な財やサービスを提供しているが、財源そのものの移転もあれば現物の給付やサービスの提供もあり、厚生や資源、はたまた機能（潜在能力）の向上など、概念的にどの被分配項が望ましいかを模索しているものでもないし、自治体の予算活動について一つの被分配項で記述的な説明をしきることができるとも考えがたい。自治体が予算を分配して行う事業は、それが何であれ、住民にとって何らかの福利をもたらすという点ではどのような事業も共通しているといえるのであり、自治体の予算分配の被分配項を「福利」としておいて、何の分配であるか、またあるべきかという記述的説明や規範論的議論を棚上げしても問題はないと考えられる。

なお、自治体予算は基本的に国からの財源分配なくして成り立たないものであり、自治体の予算分配を論じるには国地方間の財政関係がどのような分配原理となるか、自治体が分配する原資となる予算がどのように確保され、またはされないかで自治体の予算分配のありようが異なってくることから、まずもって国地方間の財政移転制度を考察することが必要となる。国から地方への一般的な財政移転制度は包括的に財源保障を行う制度であることから、地域の総合行政主体である自治体に何を求め、そのために被分配項として何を期しているかについても、当該制度の趣旨や運用を分析することにより明らかにすることができるものであり、これにより、自治体予算分配の基底的な制度環境の特徴が導かれることとなる。これについては次章で分析していくこととしたい。

#### 4. 分配の諸原理

##### （1）分配原理に中立的または否定的議論について－功利主義とリバタリアニズム

以下、分配のありようを問う様々な原理について考察していくが、その前提として、本稿が事例研究を行うに当たって分析視角として用いない二つの考え方についてまず概観する

ことで、分配についての本稿の基本的姿勢を明らかにしたい。本稿が分析視角として用いないのは、功利主義とリバタリアニズムである。

功利主義は、個人の効用の状況を考慮せず、社会全体としての効用が結果として最大化されていけばよいという観点で判断をする。そこでは、誰にどれだけ分配するかは考慮されない。すでに十分効用を得ている者のさらなる効用も弱者や少数者の効用と同様に考慮され、分配の結果、前者への分配の方が社会全体として効用が増えるのであればそちらの方がよいと判断されることとなる。これにより、結局は格差が生じてしまう可能性があっても、そうしたことは無関心である。つまり分配のありようは問題とせず、そこに意義があるとはみなさないこととなる。経済学的アプローチが効率性の観点に偏しており、公的部門において予算を通じて現実に行われる分配が各人に納得的なものとなるかについて、実務に耐えうるかたちで問うものとなっていないのと同様に、功利主義についても、各人間の一定の合意形成を経て実施することとなる公的部門の予算分配の原理としては、アカウンタブルな理路を提供できるものとはいえない。とりわけ、希少な財源をどのように分配するかが問題となる正義の状況の局面においては、このような功利主義的視点で分配を行うことは困難と考えられる<sup>48</sup>。このため、本稿においては、功利主義は分析視角として扱わないものである。

ただし、本稿は、功利主義的視点を否定するものではない。さきに本稿の事例における漸変主義的アプローチの有効性についてパレート効率性との関係で論じたが、それと同様のことが功利主義との関係でも成り立つのである。本稿は、夕張市において、財政再建計画によってミニマムなレベルにまで財政を緊縮した後、計画の拘束性が働いている中でなお、希少な財を付加的にどう分配するか、という観点に立つことで、通常は見えてこない自治体予

---

<sup>48</sup> 功利主義の名宛人は統治者（公務員）であり、個人的道徳としての功利主義ではなく統治の理論としての功利主義（統治功利主義）を主張する立場（例えば安藤 2007 参照）からすれば、本稿の考察の対象である公的部門の予算分配という統治の最たる行為の考察において功利主義を扱わないことに疑問を呈する向きもあるかもしれない。しかし、現代においては、民主主義的プロセスや地方自治の尊重の下、統治者（分配者）は、財の希少性を前提に、どのような分配を選択したかについて、分配の各対象者（国地方間では各自治体、自治体内では各住民）の（法）人格と主張に配慮しつつ説明責任を果たす必要があり、分配原理は分配の理路についての説明機能を有し、批判に耐えうるものでなくてはならない。この点、安藤（2007）は、統治功利主義に間接功利主義を採用し、功利原理が個々の行為の決定基準に用いられる必要はなく、あくまで事態の結果についての評価基準として機能し、効用が最大化されればよいとする。また、間接功利主義にとって、最適意思決定方式が個人のインテグリティの犠牲を求めるものであれば、コストが高くなりすぎてしまい、理論的利得はないことになるため、間接功利主義にあっても個人のインテグリティの犠牲をむやみに求めるものではないと主張する（安藤 2007: 178）。しかし、そう解すると、功利主義による結論は、その過程での意思決定の理路が明らかでなかろうが、また一見、服しがたいと感じられるものであろうが、何であれ、その結果はすべて厚生とインテグリティの犠牲をはじめとした諸コストを慎重に計算した厚生最大化であり、正当化できる理路を経たはずのものであると措定されてしまい、反証を拒むものになってしまいかねない。やはり、功利主義そのものが希少な予算の分配を説明する理路として用いられることが、分配原理として定立され機能することを正当化すると解するべきであって、個人間の効用の分布ではなく社会全体での効用最大化に価値を置く点で、アカウンタブルな分配の理路として用いることが基本的に困難である以上、合意調達力のある分配原理として定立することもまた困難であると考えられる。なお、本文で述べているとおり、本稿で扱うような、財政規模縮小後の漸変主義的予算分配においては、効用の増大—最大化ではないにせよ—を指向しているという点で、功利主義的視点そのものを否定するものではない。

算の分配原理を明らかにするものである。財政再建計画に盛り込まれていない事業を付加的に実施するものであり、その時々で総体的な効用が最大化するとまでいえないにしろ、少なくとも何らかの社会的効用の増分が見込まれるものである。自治体が新たな予算分配の選択を迫られるときには、社会的効用に一定の改善が図られることを前提とした上で、どう分配されるのが社会的に望ましいかについて考えることとなることから、功利主義的な効用増の要請を否定せずに後景に退けつつ、公的部門の分配原理を考察することが可能となる。パレート改善は、社会全体のパイの増大につながることから、功利主義と同様のベクトルを持つものであり、そうであれば当然、本稿のアプローチの有効性は、効率性との関係と同様、功利主義との関係においても妥当することとなる。

次に、リバタリアニズムについていえば、これもまた、分配の原理を問わないものである。所有権が適切に守られていれば、あとは自由な取引でよく、公的部門による分配は不当な干渉であるとするものである<sup>49</sup>。以下、リバタリアニズムを代表する論者であるノージックの議論を検討することとする。ノージックは、各人の生来の才能の分配・分布を集合的な資産とみなして、無知のヴェールの下で格差原理による不平等の是正と再分配を擁護するロールズを批判し、権原理論を唱える (Nozick 1974)。ノージックによれば、各人の生来の才能は本人に帰属し、本人がそれを活かして労働により得たものは当人の権原に属するものである。そして、ある保有物に対する権原を持つ者から、自由意思により交換・譲渡され、その保有物を得た者は、適正にその保有物に対する権原を持つものであるとする。

また、ノージックは、分配的正義の原理を歴史的原理と非歴史的原理に区分するとともに、パタン化原理と非パタン化原理の別も導入し、自らの権原理論を他の分配的正義の議論と比較しながら議論の明確化を図っている。歴史的原理とは、財の分配や所有について、どのようになされたかを問うものであり、当初取得したものが移転された経緯に不正がなければ、移転が適正になされていることとなる。一方、非歴史的原理では、過去の経緯や情報とは別に、その時点々々での分配が何らかの構造的原理により正しいものになっているかに着目する。また、パタン化原理と非パタン化原理の違いは、分配が何らかの基準＝パタンに基づいたものとなるかどうかによる。ノージックの権原理論は、歴史的・非パタン化原理ということになる<sup>50</sup>。彼によれば、非歴史的なパタン化された原理は、あたかも、財が何も無いところから様々な財がマンナのように現れて、あとは配分をどうするかに関心を持つてばよいという世界の話であるとして批判する。財が誰により生産され、誰にどう分配されるかは歴史と遮断されるものではないことから、権原理論が非歴史的あるいはパタン化さ

---

<sup>49</sup> 自己所有権を重んじつつ自己の外界の資源については何らかの平等な方法で分配することを主張する「左派リバタリアニズム」も存在する（例えば、Steiner 1994; Vallentyne 2000; Otsuka 2003 等参照）。本稿では平等主義や運平等論といった平等主義的な分配原理は取り上げているが、左派リバタリアニズムは、自己所有権の面はさておき、分配原理自体については平等主義的主張の範疇にあることから、左派リバタリアニズムについて、自治体予算分配の原理の考察として取り立てて扱うことはしないものである。

<sup>50</sup> 本章で示す分配的正義の様々な理論や考え方は、ノージックの権限理論を除き、すべて何らかのパタンを含意している。また、本人の過去の選択による結果を考慮する運の平等論や過去の功績に基づいて分配する功績主義を別とすれば、すべて非歴史的なものといえる。

れた原理よりも優れている、というのがノージックの主張となる。彼は、政府が個人の権原を踏み越えて財源の再分配を行うことを否定し、暴力等から市民を保護する防衛や警察といった機能に限定された最小国家を唱えている。

しかし、現実に存在し、日々現に機能している地方自治体の財源については、税収が歳入全体の38%（平成27年度決算）に過ぎず、とりわけ本稿で扱う夕張市の場合、例えば財政再建団体になる前年度の平成17年度には、歳入に占める地方税の割合はわずか8.6%である。自主財源が少なく国からの移転財源が太宗を占めている。現実には、ノージックが批判するような世界、すなわち、財源の大部分が外部から移転されてきて最終的にそれを住民への財・サービスのかたちでどう分配するかという状況にあるといっても、あながち的外れとはいえないのである<sup>51</sup>。受益と負担が必ずしも一致したものとはいえない中であって、各人の生産や所有、移転といった自由意思による行動とは別に、政府として予算を通じて住民に財を分配しているのである。そうしたものである以上、各時点（予算でいえば基本、各年度において）の住民への分配にあたり、何らかの原理＝パターンが必要とされ、例えば、過去の財の取得や移転の経緯に不正さえなければ、現時点での分配状況について考慮する必要がないというスタンスは、行政として取りがたいものである。リバタリアンの議論は、基本的に政府というものの存在を否定ないしは極力小さくすべきものと捉えるものであり、その根本に「政府の失敗」<sup>52</sup>の存在を想起させる点で、政府の活動を批判的に吟味するための有益な視点を提供しているとは考えられる。しかし、現に政府や自治体が存在し、分配対象者のために様々な分配を行っていること、そして、リバタリアンが主張するような、政府なしで適切に社会秩序の維持が行われるボランティアな会社や組織が地域的広がりをもって普遍的に構成されうるかについては、実験困難であり、またそうした実験を行うことから出来るであろう混乱を想起すればそうした実験はすべきでもないことを考慮すべきである。

---

<sup>51</sup> 移転財源の中心である地方交付税は、「地方共有の固有財源」（例えば、平成17年2月15日衆議院本会議、小泉総理大臣答弁参照）であるとされており、本来は地方自らの財源であって外部から付与されるという性格のものではないという指摘や、地方が国の法令等で義務づけられた事務を行わざるをえないことを財源面から保障するものとして国から移転されるものであって、外部から恵みのように降ってくるという性格のものではないという指摘もあろう。しかし、ここでは、誰が本来的に所有しているかにかかわらず、あくまで国家財政の一環として国という外部から自治体に移転されるものであること、一般財源としてその用途は決まっていないことからすれば、地方が住民の受益と負担が照応する財源として自ら徴収するものではなく、その意味では、ノージックのマンナの比喻も肯んじられる面があるといえる。

<sup>52</sup> 政府の失敗とは、政策の企画や遂行に携わる主体が利己的に行動することから適切な政策が採られず、社会に対して適切に便益を供することができないことを指す。リバタリアニズムの中には、政府の存在を認めない先鋭的な無政府資本主義的な立場（ロスバード（Rothbard 1998）、フリードマン（Friedman 1989）等）もあり、この立場からすれば、市場の失敗を修正しようとする政府の活動の方が権力的な圧政の危険性もあり、市場より政府の方が社会に害をもたらすものであるとして、政府は不要との結論になる。また、政府の存在を認めたとしても、公共選択論のように、政府におけるレント・シーキングを指摘・分析し、政府の失敗を起こさないルールのある方を研究するアプローチもある。しかし、本稿では、政府内の各部門やその中で働く公務員が自己利益の増大を図る意図があるかどうか、またあるとして、それがどう具現化されるかなどの公共選択論的な考察は置いておく。政府の分配活動においては、少なくとも、分配対象者のためとする何らかの目的は存在しているものであり、それがなければ政府の分配活動が正当化されえない。本稿は、政府の財政分配のこうした規範的側面に焦点を当てるものである。なお、公共選択論について包括的に扱っているものとして、川野辺・中村（2013）、Mueller（2003）等を参照。

この意味において、リバタリアニズムは理想理論的なものであり、実行可能性と現実の諸制約を考慮に入れ、非理想理論・統制原理としての分配原理を分析する本稿においては、リバタリアンの分配の議論については、分析視角として扱わないこととするものである<sup>53</sup>。

以上、本稿が功利主義及びリバタリアニズムを分析視角として用いない旨を述べてきたが、功利主義を人格の個別性を考慮していないと批判し、自らの正義論を構想したのがロールズであり、そのロールズの議論を批判し権原理論を主張したのがリバタリアンの代表格であるノージックである。ここでもわかるように、現代政治哲学の様々な展開のピヴォットに位置するのがロールズであり、ロールズは、正義の二原理、すなわち、第一原理である基本的諸自由への平等な権利、第二原理である公正な機会の平等及び最も境遇の悪い人に最大の利益となるように社会的・経済的不平等は調整されるべきという格差原理を唱えた。これは、どのような不平等であれば許容できるかについての一つの回答であり、ロールズ正義論は、現代政治哲学の復権の契機となった。

本稿で以下に述べる様々な分配的正義の原理についてもまた、ロールズ正義論に触発されて様々な議論が展開されてきた。分配的正義の議論、とりわけどう分配すべきかという分配の原理についていえば、様々な論者が論じており<sup>54</sup>、それらを踏まえ、本稿では、分配原理の3つの中心的考え方—平等主義、優先主義、十分主義—に加え、運の平等論、功績（desert）主義を取り上げることとする。

## （2）平等主義<sup>55</sup>

平等主義とは、資源の分配において、ある者が他者よりも少ない福利を得る状態を道徳的

---

<sup>53</sup> リバタリアンの代表として、本文ではノージックの議論を取り上げているが、私的所有権と市場での自由意思に基づく財産権を重視しつつも最低限の福祉給付の正当性を認める古典的自由主義ないしは穏健なリバタリアニズムの立場は、本稿で扱う十分主義、しかも閾値を限定的な水準に留めるべきとする立場と調和する可能性はある（森村 2007, 2015; 橋本 2010）。しかしながら、本稿は、自治体が希少な財源を予算として活用できるときに、どのような原理で予算を事業化し分配するかについて事例研究を通じて分析するものである。その意味では最低限の福祉だけではなく、現実には様々な行政分野で政府活動が行われているという現実を所与としており、本稿においては、十分主義的考え方については議論されるものの、リバタリアンの議論については、以後において直接的には扱わないものである。

<sup>54</sup> 分配的正義を論じるに際し、例えば、アーネソン（Arneson 2013）は、平等主義の解説において、そのライバルとして、十分主義、優先主義、功績主義を挙げている。また、クリップ（Crisp 2003）は、平等主義、優先主義及び十分主義を、フローバエイ（Fleurbaey 2008）は、平等主義、優先主義、十分主義を、フェルドマン（Feldman 2016）は、功績主義及びそのライバルとして、平等主義、運平等論、十分主義、格差原理、リバタリアニズム、優先主義を、ヒロセ（Hirose 2015）は、ロールズの平等主義、運平等論、目的論的平等主義、優先主義、十分主義を、メイソン（Mason 2006）は、平等主義、優先主義、十分主義、功績主義を、カサル（Casal 2007）は、平等主義、優先主義、十分主義を挙げている。日本においても、瀧川・宇佐美・大屋（2014）、保田（2015）、宇佐美（2011）、森村（2015）は平等主義、優先主義、十分主義を、亀本（2011）は功績主義と格差原理を取り上げている。ロールズの格差原理については、大きな意味で優先主義の範疇にあるものととらえれば（Parfit 2000; 森村 2007, 2015; 橋本 2010; 松元 2015 等参照）、本稿は分配原理の柱となる考え方をひとつとおりカバーして議論しているものといえよう。

<sup>55</sup> 平等といっても、政治的な権利の平等や法の下での平等な取り扱い等、様々な平等の観念が存在するが、ここでは、便益・福利の分配の平等としての平等主義について言及する。



に悪いととらえ、各人が平等な福利を得るべきと主張するものである。パーフィットは、帰結をより良くするので平等それ自体に価値があるとする考え方を目的論的平等主義<sup>56</sup>と位置付けた上で、より境遇のよい者の福利を悪い者の福利水準まで削減することが平等の点からは善いこととなってしまう、結局、平等主義は反直観的な帰結を導いてしまうとして批判する（Parfit 2000）。

平等主義にとってパーフィットの主張する、いわゆる水準低下批判は強力な反論であり、平等主義を擁護する側からは、この批判を乗り越える様々な考え方が主張されている。例えば、平等がそれ自体として価値があるのは、平等が誰かに便益を与える場合に限られるとする条件付き平等主義を提唱する論者もいる（Mason 2001）。この考え方によれば、パーフィットの批判の対象とされた水準低下の場合、誰にも便益を与えるものではないので、条件付き平等主義の主張する平等の観点からは善いものとは判断されないこととなる。

また、平等自体の持つ内在的・非個人的価値を考慮するのではなく、それをあくまで各人の効用の水準に還元した上で分配の善し悪しを判断できるとの考えもある。例えば、ブルーム（Broome 1991）は、個人的善の原理<sup>57</sup>を用い、不平等そのものが持つ悪さを劣位にいる者の個人的善の一部に還元する考え<sup>58</sup>を主張し、水準低下批判を回避する。この議論によれば、劣位にいる者にとっては、自分自身の福利の価値と、不平等による悪に苦しんでいる反価値の二つの要素から個人的善が構成されており、優位にいる者の福利水準を誰の便益にもならないかたちで引き下げても、その劣位にいる者の個人的善の向上につながる。パーフィットは、平等に非個人的・内在的価値があるとする点で、平等主義が水準低下を許容することとなってしまうとして批判するが、ブルームの立場では、平等の価値は個人的な価値に還元されるものと解釈しており、ある者の水準低下がより劣位にいる他者の福利の増につながる事となる。平等の解釈の違いにより、平等主義への批判の有効性も変わってくるといえよう。

さらに、あくまで平等自体に内在的な価値があることを主張しつつ<sup>59</sup>、別の原理を多元的に併用し、分配状況の善し悪しを判断するという考え方もある。例えば、二人の間で平等に水準が低いケース（例えば、福利水準が（10、10））と平等に水準が高いケース（50、50）

---

<sup>56</sup> パーフィットは、平等主義の分類として、目的論的平等主義のほか、よい帰結のためではなく、平等を求める何らかの道徳的理由—例えば、人々は平等に扱われるべき権利を持つ等—に基づく義務論的平等主義があるとしている。

<sup>57</sup> 個人的善の原理とは次のようなものである。(a) すべての人にとって、選択肢  $x$  と  $y$  が等しく善ければ、選択肢  $x$  と  $y$  は同等に善い。そして、(b) すべての人にとって  $x$  が  $y$  と少なくとも同等に善く、かつ誰かにとって  $x$  が  $y$  より善ければ、 $x$  は  $y$  より望ましい（Broome 1991）。

<sup>58</sup> 例えば、貧者が裕福な者に抱く嫉妬や、貧富の差などの不平等が劣位者に与えるスティグマ、自尊心の低下などにより個人の福利が低下するといったことが考えられる。

<sup>59</sup> 平等自体の内在的価値について、テムキン（Temkin 2003, 2009）は、聖者と罪人の福利の例を出し、事態(a)：聖者が罪人よりも福利が高い状態、事態(b)：聖者の福利は(a)でのそれと同じ水準だが、罪人の福利が自身の(a)での水準より高く、しかも、聖者のものよりも高い状態、の2つのケースを示している。応報的な正義の観点からは、(a)の方が望ましいが、(a)は(b)より誰にとっても善い状態ではない。(b)から(a)へと、水準低下により当事者の福利が下がっても、事態が善いと判断されること、すなわち、平等が、個人の福利に帰することができない非個人的な価値を有することを示している。

では、後者の方がより望ましいと考えられるが、純粹に平等主義の観点だけからすれば、どちらがよいか無差別となる。しかし、平等主義を奉じる者も後者の方が望ましいと判断するのが普通であろう。テムキン（Temkin 2009）によれば、平等は考慮すべきすべてではなく、考慮すべきことの一部なのだといえる。すなわち、平等主義者は多元主義者であり、平等主義の他に、効用が高い方が社会的に望ましいといった別の原理を受け入れることを意味する。こうした多元主義的な平等主義に立った場合、平等の観点だけではなくすべての点を勘案すれば、水準低下のケースを望ましくないと判断することとなる。ただし、こうしたスタンスに立ったとしても、平等と効用のどちらにどれだけの重点を置くかについては様々な立場があり得る。平等を強く重視する場合や水準低下により失われる効用がそれほど大きくない場合には、水準低下のケースでも、やはりそれが望ましいと考えられることもありえることから、この場合、平等主義はパーフィットの水準低下批判を完全には免れ得ないこととなる。

平等主義と水準低下批判及びそれへの反論をめぐって、本稿の事例研究の対象である自治体の予算分配に即した観点から、どのような評価ができるか考察したい。

自治体の予算分配の局面においては、希少な財である予算をどう分配するかということが想定され、その場合、平等がそれ自体として価値があるのは、誰かに便益を与える場合に限られるとする条件付き平等主義は予算分配と親和的であると考えられる。しかしながら、例えば、逆に予算を縮小せざるを得ない状況に置かれるケースを考えると、全員の福利について、各人の福利に対して一律の比率で引き下げを行ったり、引き下げ後の各人の福利のレベルを同じようにするために特定の者の福利を傾斜的に削減したりすることで、より平等に近づけようとする場合も十分にあり得る。この点からすれば、なにがしかの条件付きの平等主義という考え方自体はありえたとしても、平等の価値は誰かに便益を与えられる場合に限られるとする条件付きの平等主義は必ずしも汎用的に有効ではないといえよう。

また、平等自体の内在的価値を個人的善に還元することは、福利の分配水準を考えるときに多元的にならないという利点があり、できるだけ少ない変数で原理を説明することは望ましいことでもあり、また、水準低下批判への応答としても効果的である。しかし、実際に予算の分配を何らかの事業の実施を通じて行う際には、不平等の悪さをすべて住民個人の善に還元した上で個人の福利水準を量り、その事業による分配の効果を考えるということは困難である。とりわけ、国や地方の政府が行う事業は、多くの者に適用されたり影響を及ぼしたりするので、それぞれの個人的善のレベルに還元して考えることは極めて難しい。

こうしたことから、自治体の予算分配の原理に平等主義的原理が組み込まれるとすれば、平等自体の価値を認めつつその他の価値や原理も勘案するという多元主義的な平等主義を採り入れることが妥当であり、かつ最も現実的で説明可能性が高いと考えられる。平等と効用増加という原理を組み合わせて考えるとして、劣位にいる者の福利を引き上げて平等になることは当然望ましいものであって、問題となってくるのは、優位にいる者の効用を引き下げないと平等にならないような場合であろう。この場合、平等と効用の間でトレード・オ

フの関係となる。

しかし、政府や自治体の予算分配に際し、平等への行きすぎたウェイト付けを行い、誰も便益を得ずに裕福な者の福利水準を引き下げるというケースを是認することは起こりにくい。例えば、非常に裕福な少数の者と極めて貧しい多数の者がいる社会で、非常に裕福な者から便益を取り上げることは是認されるかも知れないが、その場合でも、政府がそうした措置を行い、裕福な者の便益を引き下げた場合に、引き下げられた分の福利をただ捨て去るということはあり得ず、何らかの分配を通じて劣位にいる者への便益となることが想定されようし、分配の名宛人が劣位にいる者ではなくても、例えば自治体の庁舎更新や基金積立など、自治体組織の管理運営への寄与等により、広い意味での便益が社会に生じる。こうしたことから、本稿では、平等主義へのスタンスとしては、効用増加という原理も取り入れうる多元主義的な平等主義が妥当であると考えられる。

また、平等主義の射程、すなわち平等主義的分配原理を対象者の福利水準の如何にかかわらず際限なく機能させるべきかという点については、注意が必要である。平等は他者との比較において判断されるものであるが、ある者達の間には不平等が存在するとき、それらの者の現状の福利水準が皆どのように高くても行政の分配により福利の格差是正を図ることが求められるかは疑問である<sup>60</sup>。この意味において、平等主義の射程は、ある財を分配する個別具体のケースに当たっての判断基準として機能するにしても、行政による予算分配を汎用的・制度的に拘束する一般原則として規定されるべきものではないと考えられる。

### (3) 優先主義

優先主義は、平等主義に対する批判から出てきた分配的正義の考え方である。既述のとおり、パーフィットは、平等主義に対し、より境遇の良い者の福利を奪い、より境遇の悪い者の福利の水準まで低下させることでも平等の面からは望ましいことになってしまおうとして、水準低下批判を行っている。パーフィットは、この難点を回避できる分配の考え方として、不平等それ自体を悪とはとらえず、人々の境遇がより恵まれないほど、そうした者に優先的に福利を分配することが一層重要である、という優先主義の考え方を主張する。優先主義においては、福利の道徳的価値は福利の水準が上昇するにつれて限界的に逡減するものであるとして、境遇のより悪い個人の福利は、境遇のよりよい者の福利よりも一層重要であるととらえられ、より境遇の悪い者への福利の分配の方がより境遇の良い者への福利の分配よりも道徳的に意義があるということになる。優先主義は、あくまで、境遇の悪い者の福利の

---

<sup>60</sup> テムキン (Temkin 2009: 168-70) は、生活が十分に豊かな二人の人間の間でも、いつも良い目を見ている方と相対的にそうでない方がいれば、何か一人にのみ分配するものが生じた場合、平等の要請から後者に分配をすべきという考慮が働くとして、皆が十分に福利を有していれば平等は問題とならないとする十分主義 (本文後述) を批判し、平等主義の適用が汎用的なものであることを主張している。しかし、テムキンの主張は個別具体の分配ケースに妥当しうるのであって、普遍的にどのような場合にも常に格差を平等化すべきという制度的要請が存在するとはいえないと考えられる。

改善を要求するのであって、誰かの福利を下げることは要求しないことから、水準低下を招くことはないということになる<sup>61</sup>。

また、優先主義においては、ある者の境遇が悪いかどうかは、平等主義のように個人間の相対的な比較によって決まるのではなく、他人の福利とは独立に、各人が自ら持ち得るはずであろう福利よりも絶対的に低いかどうかで決まることとなる (Parfit 2000: 104) <sup>62</sup>。

例えば、ある者の福利の水準が 1 から 2 に増加することは、10 から 11 に増加することと比べて、福利自体の増加量は同じではあるが、道徳的善さとしては、より大きいということになる。この点において、優先主義は、福利の限界的な道徳的重要性は各人の境遇のレベルにかかわらず一定ととらえる功利主義とは明らかに相違する特徴を有するものといえよう<sup>63</sup>。

---

<sup>61</sup> ペアション (Persson 2008) は、福利の限界道徳的価値が逡減するという優先主義的考えに基づき、福利水準が低下することは、福利の平均的道徳的価値 (福利一単位当たりの道徳的価値) の上昇につながるため、この観点からは福利水準の低下は望ましいということになり、優先主義においても水準低下批判は免れないと主張する。しかし、優先主義が境遇の悪い者に福利を与えるのを重視するのは、境遇が悪いほど、付与する利益の限界的な道徳的価値が大きいためであって、平均的な道徳的価値自体が優先主義を構成する重要な要素というわけではない (Porter 2011; Weber 2014 を参照)。したがって優先主義も水準低下批判を免れないと考えるのは妥当ではないと考えられる。

<sup>62</sup> パーフィットは、ある者が他者との比較ではなく絶対的に境遇が悪いということについて、高山にいる者を例に説明する。すなわち、標高がより高いところにいる者は呼吸をするのがより困難である、これは他人より高いところにいるからではあるが、もし自分より低いところに他に誰も居なかったとしても、当人はやはり呼吸するのが困難なのである (Parfit 2000: 104)。

<sup>63</sup> 功利主義は人格の別個性を考慮せず分配のありように無関心であるが、オーツカとヴァホーフは、優先主義についても人格の別個性に対応できていないとして、以下の事例を挙げて優先主義を批判する

(Otsuka and Voorhoeve 2009)。ある健康な者が半々の可能性で①軽度な損傷を負うが治療により完治するケースか②非常に深刻な損傷を負い、治療により障害は残るが明らかに改善するケースのいずれかを経験するものとする。この前提として、治療はどちらの損傷になるか判明する前に施さねば効果が出ず、しかもどちらかの治療しか受けられない。当事者たる個人にとっては両者の治療による期待効用は同じであるとするとする。こうした個人内ケースの場合、どちらの治療を選択するかは無差別となる。一方、ある集団が①、別の集団が②であるような集団間の分配判断のケース (他の前提は個人内ケースと同様) では、道徳的な保護者は②の集団を選択して治療を施すであろうと主張する。ところが、優先主義では個人内・個人間いずれにおいても②を選択することとなるとして、優先主義は個人内と個人間のケースを区別できず、人格の別個性を侵害し、人々の直観的判断と異なる結論を導いているがゆえに不適切であると批判する。筆者としては、公共政策上の分配原理として考えた場合、個人内ケースを念頭においても、行政が①②の一方にしか対応できないという前提であれば、より深刻なリスクを回避し、境遇の悪い側の改善に道徳的価値を置き、②への対応ができるよう医療制度や補助制度等を仕組むのがむしろ直観的であり現実的であると考えられる。井上達夫 (1986:27-110; 2003:16-29 等) は、正義概念に、当事者の個別的同一性による規範的判断の差別化の排除という普遍主義的要請があることを指摘しており、公共政策が正義を実現するものであり、ある資源を特定の目的に絞って活用せざるを得ないような制約状況 (オーツカ・ヴァホーフの提起する事例もこうした状況に該当する) にあるとすれば、井上の主張する普遍化可能性テストに適う必要がある。具体的には、ある選択が、自他の立場を反転させたとしても受容可能かが問われることとなる。オーツカ・ヴァホーフの挙げる事例に即していえば、どのような個人でも①②の治療への期待利益が無差別かといえ、そうではなく、むしろそのままの病状となるリスクを考えれば、病状が深刻な②を避けようとする者の方が多いと考えられる。ある個人が①②の選択に直面する場合に、政策当局が事前に逐一その個人の選考を把握しておくこともできず、しかも、政策資源を事案発生のために①か②に振り向けて医療補助の制度等を仕組むことが困難であることも踏まえれば、公共政策において普遍化可能性を実行可能な形で充たそうとすれば、優先主義的な分配原理を採用し②への対応をとる施策は、各人にとって自他双方の観点から受容可能な合意調達力のある施策となろう。こうしたことから、オーツカ・ヴァホーフのように優先主義を不適切とみなすことはできず、人格的別個性に対応できないことを理由に優先主義を功利主義と同列のものとして批判することは妥当ではないと考えられる。むしろ、公共政策上は、優先主義が持つ分配原理の有効性を示しているものと考えられる。ほかにオーツカ・ヴァホーフへの反論とし

さて、こうして、より境遇の悪い者に優先的な分配が行われていけば、帰結としては、平等主義と同様の結果に近づいていくこととなろう。この点についてはパーフィット自身も、優先主義は不平等それ自体を悪ないし不正義とは考えないが、平等へと向かう内在的バイアスがあるとしている (Parfit 2000: 106)。だとすれば、平等主義と優先主義の間に差別化を図る実質的な意義について、どう考えるべきかが議論となりうる。ブルーム (Broome 2015: 222) の示す例を参考に、平等主義と優先主義の間で判断が異なるケースとして、次のようなものが考えられる。4人で構成されているある共同体があるとして、A から D の4つの福利の分配ケースで、4人の福利水準がそれぞれ順に、ケース A (2,2,2,2)、ケース B (1,4,2,2)、ケース C (2,2,1,1)、ケース D (1,4,1,1) となっている。優先主義では、福利のよしあしについて、他者との比較によらずに、各人ごとの絶対的福利水準に注目し、低いほど大きい重要性を与える。A と B の間で福利水準が違っているのは最初の2人のみであり、C と D の間でも同様となっている。したがって、優先主義では、この最初の2人だけに注目して判断することとなる。そして、最も境遇の悪い者の福利水準に照らして、A は B よりもよいと判断され、同様に C は D よりもよいと判断される。他方、平等主義の場合、A が B よりもよいと判断するのは完全に平等であるためであろうが、だからといって C と D との比較では双方とも完全に平等とはいえず、福利の合計水準を勘案して、Dの方がCよりもよいと判断することもあり得る。

このように、優先主義は、あくまで平等そのものを目的とせず、個人の福利水準を相对比较ではなく絶対的観点から検討するものであること、個別の分配の善し悪しについて平等主義的な判断とは異なり得ることから、分配の判断をするに当たって考慮すべき基準としては、平等主義とは別のものと捉えられよう<sup>64</sup>。

---

て、Crisp (2011)、O'Neill (2012)、Parfit (2012)、Porter (2012)等参照。一方、井上彰 (2017) は、期待利益ベースの費用便益分析よりも重度の障害への治療を選択する優先主義の方が説得的であるとするクリスプの反論等を退け、優先主義では個人と社会の違いによる我々の道徳的考慮の変化を捉え切れず、オートカとヴァアホーヴの主張の妥当性を認めている。なお、パーフィット (Parfit 1984) は、功利主義的計算が個人間の差異を無視することについては批判的であるが、一方で、人格は記憶や意識経験といった要素に還元できるとする還元主義に立ち、個人内の人格の通時的同一性について、通常考えられるより曖昧であることを指摘し、人格の同一性を自明で確定的なものとして絶対視することに疑義を呈している。パーフィットの人格の同一性に関するこうした議論は、人格が同一であれば個人内のことについて単に本人の期待利益の大小を計算して判断できるとして、それと反する結論を出そうとする優先主義を批判することが必ずしも妥当ではないことを示すものといえよう。

<sup>64</sup> 優先主義的な分配原理をとることとするにせよ、境遇が悪い者にどれだけ重きを置いて分配を考えるかについては、様々な考え方があり得る。クリスプ (Crisp 2003) が示すように、大きく分ければ、より境遇の悪い者への福利の分配をそれ以外の者よりも絶対的に優先する絶対的優先主義と、境遇の悪さについてウェイト付けをして、境遇が悪いほど、また、そうした人々が多いほど、そして与えられる便益が大きいほど重要とする加重優先主義が考えられる。しかし、両者ともに分配の考え方としては難がある。絶対的優先主義によれば、境遇が最悪なごく少数の者のわずかな福利の上昇を実現するために、それ以外の大多数のかなり境遇の悪い者の福利を大きく改善することをあきらめる事態が起こりうる。一方、加重優先主義の場合、最悪の境遇にある少数の者の福利の劇的な改善よりも、大多数のより恵まれた者にほんのわずかな便益を与えることを許容することもありえる。それぞれの境遇にいる人数や境遇改善の程度にもよるが、どちらも反直観的な結果を招きうる。実際の予算分配の対応に際しては、対象となる者の境遇の悪さや属性、人数などを勘案しながら、優先主義的に対応すべき弱者の境遇改善の水準や内容を施策として組み立てていくこととなろう。

また、優先主義による分配が適用される境遇の範囲についても、平等主義についてどのような境遇の場合にでも平等を求めるのが論点となるのと同様、どんなに境遇が良い者にまでも優先主義的対応を行うべきなのかについて疑問が呈される（Crisp 2003）。例えば、富裕な者と超富裕な者がいた場合、優先主義に沿って、より境遇の悪い側の富裕な者へ分配を行うこととするのはおかしいというものである。このため、後述するように、分配の対象としてそれ以上考慮する必要がないような十分な福利のレベルを設定し、そのレベルまでの配慮をすればよいとする十分主義的な考えが提起されることにもなるのであるが、この論点は、優先主義の限界や課題を示すというよりも、優先主義の持つべき射程をどこまで広く捉えるかによると考えられる。優先主義は、個別具体のケースでの分配の仕方について、より境遇の悪い者を優先するという一つの原理を示しているものではあるが、行政を汎用的制度として拘束するようなものではなく、無限定にどんなに境遇がよい者に対しても優先主義的に分配をすべきであるとまで規定する原理であるとはいえないと考えられる。実際面においても、予算財源の希少性に照らして実行可能でもない。

さて、こうした優先主義の考え方は、自治体における実際の予算分配施策にどのような分析視角を与えると考えられるだろうか。優先主義は、住民の福利水準についての相対比較を踏まえた上で格差是正による平等を目指すというのではなく、個人やその個人と同様の境遇にある集団に対して、境遇の絶対的な悪さに着目して優先的に分配すべきとするものである。所得の高低など数値化されている境遇の悪さについては、平等主義的な相対比較を通じて格差是正を目指した施策形成へとつながっていきやすい。優先主義的要請はむしろ、ある属性をもった者や集団について、その他の住民一般との間で相対的には比べようはないような境遇の悪さやニーズの不充足を絶対的な境遇の悪さとして汲み取り、そうした者を弱者として捉え必要な対応をすることに、より積極的な意義づけを与えるものとなろう。具体的には、例えば、成長途上にある子供にとっての教育、高齢者にとっての健康の保持や生活の安定などといった弱者対策への予算分配を裏打ちする原理と考えられる。

#### （４）十分主義

優先主義は、平等そのものを目的とせず、より境遇の悪い者への優先的な資源配分を主張するが、このほかに、平等そのものを重視しない考え方として挙げられるのが十分主義である。フランクファート（Frankfurt 1987）によれば、分配において重要なのは、皆が平等に福利を有していることではなく、十分に持っていることである。もし皆が十分に持っていれば、誰かが他の誰かよりも多く持っているかは、ことさら懸念すべき問題ではない。むしろ、平等を追求することは、他人の有する財の量に目を向け、本人が本当に必要なものを探る機会を失わせると懸念する。

この考えによれば、福利を十分に有しているといえる水準としての閾値を下回る者への福利の分配には、それを上回る者に対してより優先的に対応すべきである一方、閾値を上

回る者への分配については配慮を行う必要がないこととなる。カサル（Casal 2007）は前者を積極テーゼ、後者を消極テーゼと区分し、閾値未満か以上かでその位置にいる者への対応が変わるという十分主義特有の考え方を整理しているが、十分主義においては、積極テーゼや消極テーゼをそのまま完遂することに妥当性があるか否かが重要な論点となる。

閾値の上にいる者には、例えば超富裕な者もいれば、基準の少し上の水準にいる程度の者もいるが、それらの間での福利水準の違いを是正するという考慮は要らないのか、また、閾値の下にいる者についても不遇の程度に違いがあるが、それらの者の中で分配の優先順位をどう規定するかで、考えられる十分主義の形態も異なってくる。さらに、十分主義においては、閾値の上か下かで扱いが異なるので、恣意性を排しつつ客観的な基準として成員に納得されるような閾値をどのように設定するかが課題となる。

フランクファートは、あくまで閾値以下の者への対応をすればよく、閾値以上の者に対しては分配の配慮をする必要はないこと、さらに、十分主義的閾値を超える者の発生率を最大化するように対応すべきであることを主張している。これは、積極テーゼの面でいえば、例えば、閾値をかなり下回る者の閾値以下の範囲内での劇的な改善よりも、閾値を超える者を増やすために閾値を少し下回る者に対し閾値を超えるような小幅な改善を優先することにつながる。また、消極テーゼの面では、閾値以上の者の福利のレベルや分布といったことには無関心であり、その領域でのケアに道徳的な価値を置いていないことになる。

こうしたフランクファートの主張は、反直観的な帰結を含意すると感じられるところであり、消極テーゼ、積極テーゼ両面において別の考え方が提示できよう。まず、消極テーゼについていえば、閾値未満の者の福利状況が一定とした場合に、閾値以上の者の福利が善ければ善いほど望ましいとする考えも当然ありうる。例えば、スコルプスキは、いかなる個人も閾値より下に落ちないことを条件に平均効用を最大化するべきであるとする功利主義的主張により、閾値を上回る人々の便益向上にコミットしている（Skorupski 1999）。

また、積極テーゼに関しても、フランクファートの主張とは異なるものとして、クリスプ（Crisp 2003）は同情原理に基づく十分主義を提示している。すなわち、真に有徳で不偏的な観察者<sup>65</sup>にとって同情が働くような閾値の水準を下回る者に対しては、便益供与に絶対的な優先性が与えられ、閾値より下では、より境遇が悪いほど、そしてそういう人が多いほど、また、問題となっている便益の規模が大きいほど、便益を与えることが重要となるとする。閾値以上であったり、閾値より下でも閾値とほんの些細な便益の差しかなかったりする場合には、優先性は与えられない。

クリスプの同情原理は、閾値より下にいる者についての原理であるが、これに対し、閾値

---

<sup>65</sup> 不偏的な観察者とは、自身の立場から離れて、すべての関係する者の立場に立ちつつ、各個人の効用については中立平等に扱うとするもので、元々は功利主義を正当化するために使われている（Rawls 1974: 26-27）。クリスプは、「真に有徳である」という条件付けを加えた不偏的な観察者を提示し、一定の閾値以下の境遇の悪い者に対しては同情を示す者であると位置づける。また、この閾値は、真に有徳で不偏的な観察者による秩序づけられた非恣意的な判断により、非常に富裕な者への分配を行うような閾値とはならない。

を下回る者だけでなく、閾値を上回る者についても優先主義的に解すべきではないかとの指摘も出てこよう。実際、例えば、閾値のすぐ上にいる者と超富裕な者がいて、これら閾値を超える者から便益を取り上げ、閾値より下の者へ便益を移転することで閾値に達する者を増やそうとする場合に、便益をどちらから取り上げるかは無差別であるという考えは認めがたいと感じる人が多いと思われる。こうなると、十分主義は閾値以上の領域でも閾値未満の領域でも優先主義的なものとなり、優先主義との違いは専ら、閾値より下の者の福利の増大を上の方の者の福利の増大よりも辞書的に優先するという点に見いだされることとなろう<sup>66</sup>。

このように、積極テーゼ、消極テーゼを是認するかどうかは様々な考え方があるとして、いずれにせよ、それを境に扱いが分かれることとなる閾値というものの性格や水準をどう設定するかが重要となってくる。どう閾値を設定しようが道徳的に恣意的なものに過ぎないという指摘もある<sup>67</sup>が、ある程度の幅や曖昧さがあるにせよ、境遇がよいかどうかを分ける概ね妥当といえるラインを一定の算定ルールに基づいて引くこと自体は不可能ではないと考えられる。その場合の閾値の水準は、時代や環境に影響されない固定的・絶対的なものではなく、社会や経済の発展や成熟の状況などを踏まえ、各人に分配されるに十分といえる、一定の状況依存的なものとなろう。

ただし、自治体等の行政による分配となれば、それは個人の希望に合わせて設定する主観的な閾値というものではなく、あくまで人々がそれを受けてしかるべきだと期待するのが社会的にみて妥当かどうかという一定の外形的客観性が求められる。個人が自分にとって十分と考える水準はそれぞれの環境等によって異なるものではあるが、たとえ同様の環境にいる者の間でも、本人の性格などによって、十分と思う水準も異なってくる。したがって、個人的主観に閾値の水準を委ねることは、恣意的であるという指摘からは免れないこととなる。

主観的閾値をとらないとして、社会を構成する各人に共通に適用されるものとしての閾値の水準が重要な論点となってくる。もし水準が低ければ、多くの者が水準を超えているとして分配の対象から外れることとなり、本来であれば分配が必要な者への配慮がなされなくなり、真の十分性が確保できないという懸念が出てくるほか、本来考慮すべき、水準の少し上にいる者と遥か上にいる者の便益の違いを考慮しなくなってしまうことになる。一方、もし閾値の水準が高ければ、閾値未満の者の数が増え、分配の対象として配慮すべき者が多くなる。それらの者への対応としては、全ての者を閾値以上に引き上げることが難しければ、閾値未満の領域内において福利水準が低い者ほど配慮すべきといった考えを導入せざるを

---

<sup>66</sup> シールズ (Shields 2012) は、境遇が良くなるほど福利を追加的に付与する道徳的重要性も逡減していくが、閾値を境に変化率が小さくシフトし、閾値以上の範囲においては、境遇が悪いほど福利の分配を優先すべきとする度合いが減少するかたちの十分主義を主張している。

<sup>67</sup> 例えば、アーネソンは、非恣意的な閾値の設定の困難性を指摘するとともに、人々の福利水準は連続的であって、そのレベルに居れば十分だ、というような特有なレベルがどう選定されるかが理解できないとしている (Arneson 2000)。



得なくなるはずであり、実質的に優先主義と変わらなくなる。または、別の考え方として、フランクファート流に、閾値近傍で閾値未満にいる者を閾値に達するように引き上げることを、非常に劣位にいる者の閾値未満の領域内での水準引き上げよりも優先するという考えも存在しうる。

このような閾値の水準の高低に伴い発生するであろう課題に対応するためには、何も閾値が一つである必要はないという考えが出てくる。ヒューズビー (Huseby 2010) は、低い閾値と高い閾値の二つの閾値を設定することを提唱している。この考えによれば、低い水準は基本的ニーズを充足するための閾値であり、それ以下については積極テーゼが要請され、低い閾値と高い閾値の間の者については、より境遇が悪い者ほど優先されるという考慮が働き、主観的満足を増加させる高い閾値以上の者については消極テーゼが妥当することとなる。

しかし、低い閾値と高い閾値の設定基準について、それぞれ非個人的なミニマム基準と個人的な主観的満足という尺度が異なった基準を用いると、場合により、どちらが高くどちらが低いかも不明となり、単一基準の場合の高低それぞれに存すると思われる難点を回避するという二重化のそもそもの目的が果たせなくなるとの指摘がある (保田 2015: 63)。また、高い方の閾値基準は主観に基づくことから恣意的になるとの批判を免れないこととなる。

なお、閾値を二つではなく更に多くの基準を設けて多重化することを主張する論者もいる (Benbaji 2005, 2006)。十分主義における閾値は、便益の水準が十分であり、それ以上の分配の考慮は不要となるものであるが、多重の閾値の場合は、もはやこのような閾値ではなく、閾値が多重化された十分主義は、十分主義というよりも、保田 (2015) のいうとおり、罫線付きの優先主義と理解するのが適切であろう。また、多重の閾値水準を設定することにより、それぞれの閾値の妥当性も問われるなど、十分主義的対応をいっそう複雑にすることとなる。

このように、閾値の性格、水準及び設定方法をどうとらえるかによって、十分主義の在り方についての議論も異なってくるものと思われるが、さしあたって、十分主義の特質としては次のことがいえよう。

十分主義は基本的に、各人の福利が一定の十分な水準に達するよう分配が図られるべきというものであり、社会における一定の分配状態を保障する基底的制度の在り方を示す枠組みであるといえる。個別具体的に、ある財を、分配対象者間でどう分配するかについて判断づけることには適していない。そもそもそのような場合に社会的閾値を観念し、対象者の福利水準がそうした社会的閾値とどれほどの距離にいるかをいちいち把握しようとするのはまずないし、困難である。また、たとえ個別の分配ケースで閾値を考慮したとしても、例えば、閾値未満の二者に対する分配のケースで、たとえ分配対象の財を一方にすべて付与してもその者が閾値に達しない場合には、十分主義では分配の原理としての指針とはなりがたいこととなってしまふ。この場合、結局は、個別分配ケースへの対応に適した分配原理と

して、クリスプの同情原理に見られるような何らかの優先主義的対応や皆に等しく分配することを旨とする平等主義的対応が必要になってくると考えられる。

このように、十分主義は分配の基本的制度や社会構造を規定するのに適したものであるが、そうであればこそ、十分主義における閾値基準は、社会的に信認されるような内容であることが重要となってくる。主観的な満足というよりも客観的な基準に即した精緻さや正確性が必要となろう。いずれにせよ、個別の分配ケースというよりも分配の基本的制度をデザインすることに適しているという性格からは、十分主義は、自治体が個別の予算事業により住民にどう分配するかという局面の分析よりも、国から自治体への財政移転制度など包括的な制度について検討する際に有効となってくると思われる。なお、個別ケースでの分配については、分配しようとする財があって、それをどう分配するかを考えることとなろうが、分配の制度について規定する十分主義については、閾値未満の者達を閾値まで引き上げることに規範性を見出すものであり、そのために必要な財源をどうするか、という論点に逢着する。閾値というものが社会状況や時代の趨勢と無関係に設定されるような絶対的存在であれば財源の確保や制約などは措いてもかくも閾値レベルの保障がなされるべきこととなるが、閾値も社会的存在として、社会経済の状況によって異なる設定がなされうるものと捉えられるのであれば、その時々社会における財政制約もまた、閾値の水準を規定する一つの要素となつてこよう。

#### (5) 運の平等論

運の平等論とは、自身の制御に因りがたい要素により分配の不平等が生じているのであれば是正すべきとみなす一方、そうした不平等が自身の選択や責任によるものであれば、それは是正すべき不平等ではないとする考え方である。

運の平等論の議論の嚆矢となったのは、ドゥオーキンの議論である。ドゥオーキンは、自然災害や本人に過失のない事故等、本人の選択や制御によっては回避できない運（所与運）の影響を反映した違いがある場合には、そうした分配の不平等は是正すべきである一方、リスクを想定した上で本人の選択や制御によって回避できた本人の責任に帰すべき運（選択運）については、それによる分配の差異は是認すべきと主張する（Dworkin 1981）。これは、ロールズが主張した、最も境遇が悪い者に対し、その要因を問わず福利の最大化を要請する格差原理への批判であり、分配的正義に各人の選択の責任を織り込んだ責任感応的な考え方である。

ただし、所与運と選択運の間のどこかに明確な線引きを行うのは難しく、どのように線引きを行うかについては、選択運の解釈の仕方も含め、様々な考え方が出てくる。一方では、分配の正義において選択運として考慮する自己責任の余地を極めて狭く解する考え方がある。例えば、ペアション（Persson 2007）やハーリー（Hurley 2003）のように、責任の元となった事実を遡及して突き詰めていけば結局は本人に責任のない事実に行き着くとして、

責任や選択運を考慮しない極端な平等主義を擁護する考え方や、フローベイ (Fleurbaey 2008) の主張するように、過去の選択を後悔して選好を改めることに対しては社会から助けが与えられるべきであるとして、過去の選択がもたらす影響について本人に責任を負わせないとする考え (フレッシュ・スタート説) もある。フローベイは、我々が他人の決断に影響を及ぼしていない限りは当該他人に対して我々が責任を負う必要がないのと同様、現在の自分自身が過去の自身を操作し過去の自身に影響を及ぼすことができない以上、現在の自分が異なった自己としての過去の決断に対し責任を負うべきであるとはいえないとの考えを示しつつ、過去の選択を後悔し改めようとするときには、過去の誤りやそこからの変化に係るコストを社会全体でシェアすることは、各人に自由をもたらし望ましいとする<sup>68</sup>。

他方では、選好の影響については、基本的に各人が責任を負うべきという考えがある。例えばドゥオーキンは、高価な選好を持つ者に満足を与えるために、そうでない者よりも多くの資源を与えることを是認することに消極的である (Dworkin 2000)。当然のことながら、ドゥオーキンは、フレッシュ・スタート説に対してモラル・ハザードを惹起する不公平なものであると批判しているが (Dworkin 2002)、個人の意思による出直しが他者の負担や犠牲の上に成立することからすれば、妥当な批判といえよう<sup>69</sup>。

また、各人が責任を負うかどうかのメルクマールとなる自己責任や自由意思と、そうでないものとの区別が難しいことを踏まえ、盛山 (2006) は、責任という概念が客観的に同定できない社会的な構成概念であるとして、これに根拠づけて平等主義を構築することは失敗するとし、制度的な概念で自然的実在概念ではない運平等論は無駄であると論じている。

たしかに、選択運の対象と考えられる領域において真に自由意思や自己責任に帰せるものなのかを極限まで突き詰めていくと解決が困難ではあるが、だからといって運平等論そのものを否定することが妥当とはいえない。完全な自由意思や客観的な責任などを同定できないからといって自由意思や自己責任そのものの存在までも考慮の埒外に置くべきではないと考えられる。分配の原理やそれがどのような境遇の者に対して適用されるのかという射程自体、自然的・客観的に定立されるものとはいいがたく、いつの時代にも固定的に定まっているというものではないのであるから、分配における直観も踏まえつつ、一定の社会的合意が得られるところで分配原理やそこに働く自己責任や運平等論を説くことは可能で

---

<sup>68</sup> フローベイは、単に趣味や嗜好が変わっただけという場合には、そうした変化に係るコストを社会なり政府が穴埋めしようとするのはおかしいとして、フレッシュ・スタート説により過去からの変化のコストを社会的に許容するのは、過去の行為や選択を後悔し改めようとする場合に限るとしている (Fleurbaey 2008: 180)。

<sup>69</sup> フレッシュ・スタート説に立てば、個人に自由と出直しの機会を与えることとなるものの、過去の選択や行動をいつ悔い改めて変更しても、そのコストが社会的に負担されるというのであれば、社会において契約をはじめとする各人の構築する関係性への信頼や安定が損なわれることとなるほか、単なる志向の変化であったとしても悔い改めているふりをする事でコスト負担を社会に転嫁できてしまうことになる。また、そもそも社会によるフレッシュ・スタートへの負担は、結局はある個人のフレッシュ・スタートのコストを他人が負担することを意味する。フレッシュ・スタートは、社会の安定性や信頼性を毀損しかねず、また、モラル・ハザードや不公平が生じてしまうとの批判から免れないことからすれば、これを主軸とした運平等論を構成することは困難であると考えられる。

あり、また妥当であるといえる。

そこで、あらゆる事象が何らかの原因で予め決まっているという決定論的立場をとらず、かといって自己責任論を貫徹させることも不合理であるものにとらえれば、各人の責任に帰す選択運の範囲について、これらの中に位置するような考え方を探ることが必要となる。コーエンは、選好を持つに至った過程を重視し、例えば、本人がある高価な選好を持つに至ったとして、それが自身の制御ができないものであり、選びようのない環境に基づくのであれば、責任を負わされるべきではないと主張する<sup>70</sup> (Cohen 1989: 923)。しかし、生まれ育った環境のせいで制御できないとしても、それで直ちに本人の選択の責任がないかとなると、それを反直観的と感じる者も多いであろう。セガル (Segall 2010) は、ある者が帰結に責任を負うのは、当該者がそれを回避するよう期待されるのが社会的に理に適う場合であるとする適理的回避可能性説 (reasonable avoidability view) を唱えている。各人の選好について、すべてが自由意思での選択によるとはいえない一方、そうした選好を持つに至った原因を、本人が制御できない環境にすべて帰するのにも問題があるというのが普通であろう。だとすれば、適理的回避可能性説は妥当であると思われる。しかもこれは、個人の資質や主観に基づけば回避が期待されたかどうかではなく、あくまで社会が期待するのが理に適うかどうかであり、公的部門が不平等を是正し分配のあり方を考慮するという公共的な議論や合意調達が求められる中では妥当な考え方といえる。その場合でもなお、ある選好や行為を回避するよう期待されるのが社会的に理に適うのはどういうときかについて明らかにしておくことは困難であり、個別の事案ごとに各人の選択による責任を判断し、選好による帰結を補償するのが妥当かどうかを判断する必要がある。

また、運の平等論に対しては、所与運と選択運の線引きの困難さのほかにも課題がある<sup>71</sup>。その代表的なものが過酷性批判をどう考えるかである (Anderson 1999)。アンダーソンは、不注意な選択により境遇が深刻な状態に陥った者—例えば、無謀な運転により事故に遭った無謀なドライバー—に対し、運の平等論に基づけば救済はしないこととなるが、それは過酷であり正当化できないと批判する<sup>72</sup>。これに対しては、運の平等を奉じる側からは、運の

---

<sup>70</sup> ドゥオーキンは、趣味嗜好といった性格や人生設計の追求は、偶然に支配される部分もあるが、それを一時の気まぐれにせず追求していくとすれば、それは各々が自覚的に形成した自らのアイデンティティの一部であるとして、こうした趣味嗜好や選好という要素に基づく影響に対して各人が責任を負わないのは、直観に反すると指摘する (Dworkin 2000: 289-291)。

<sup>71</sup> 不運な者への保障や援助をするに当たり、それを受ける側に不運で劣っているというスティグマを植え付けてしまうという批判 (Anderson 1999) がある。これに対して運平等論を擁護する議論としては、制度的運平等論、すなわち、運平等論の扱う対象について、個人を直接の名宛人として内面や私生活に踏み込んで個別の補償をどうするかを論ずるものではなく、不遇を招いている当該制度を対象を特化し、その修正を通じて運の平等を果たすべきことが主張される (Tan 2012: 126-128)。制度的運平等論に対する詳細な論評をしているものとして、井上 (2015) を参照。

<sup>72</sup> アンダーソンは、民主的な社会で協働していく平等な一員として必要な潜在能力を平等に分配すべきとする民主的平等を唱える。この考えによれば、不運な者への福利の分配に当たり、不運に至った選択の責任を問題にすることにはならない。しかしながら、市民社会で平等な立場で生きていくために必要な機能とは何かを洗い出していくことは困難であるとの指摘や、無謀な行動により境遇が悪くなった者に社会の他のメンバーの資源を費やすことは認められないのではないかといった民主的平等論への批判もある (例えば、Arneson 2000)。

平等論以外の原理を多元主義的に組み合わせることで過酷性批判を回避できると主張している。例えば、各人の基本的ニーズ（無謀な運転のケースでは生命や健康）が充足されるべしという要請も組み込んで、過酷性批判の回避を図る考え（Barry 2006; Segall 2010; Tan 2012 等）や、福利水準が不十分である場合、自己責任としてそれを正当化できないとする「十分主義に制約づけられた運の平等論」という考えも存在する（Casal 2007: 319）。

運の平等論は、選択や責任の要素を考慮し、是正されるべき不平等であるかどうかや、分配に際しどの程度の差別化が図られるべきかを判断するための視角となりうる。しかしながら、運の平等論自体は、運の中立化以外には、分配原理について必ずしも何かを基礎づけるものではなく、分配の原理については別に考える必要が出てくることに留意が必要となろう。この点で、運の平等論は、どのような分配原理がよいかを提示する平等主義や優先主義または十分主義とは異なるものであり、これらの考え方を補完する補助的な原理であるといえよう。

もちろん、運の平等論は、その名からもわかるとおり平等主義と結びつきやすい。実際、テムキンは、平等主義を擁護しているが、ある者が自身の選択や責任によらずに他者より境遇が悪いのは不公正であるとして、運の平等論を採り入れた上での平等主義的分配を主張している（Temkin 2003, 2009 等）。しかし、運の平等論は必ずしも平等主義とのみ親和的であるというわけではない。アーネソンは、優先主義の立場に立ちつつ選択の責任のない者への配分を優先する責任対応型優先主義（Arneson 2000）を唱えている。また、セガル等の主張に見られるように運の平等論と基本的ニーズの充足や福利水準の十分性を多元的に考慮すべきという主張もなされうる<sup>73</sup>。このように、運の平等論については、これを用いつつも異なった分配原理を採り入れる多元主義的アプローチが必要となつてこよう。なお、運の平等論による運の中立化や福利の不平等の是正についても、平等主義や優先主義と同様、福利水準がどれほど高くてもなされるべきかという射程の問題が存在することを指摘できる。所与運による福利の低下に見舞われても引き続き福利水準が高い状況を維持できているよ

---

<sup>73</sup> セガル等のように、運平等論をベースにし、基本的ニーズの確保も十分主義的要請として擁護する立場もあるが、通常、十分主義者は、人々は運や責任にかかわらず、一定のミニマムな水準の福利を受ける資格があるとして、運の平等論を組み込むことを避けるものと考えられる（Lippert-Rasmussen 2014）。実際、十分主義を採る保田（2015）は、そのような立場に立ち、十分主義を運平等論と切り離して考えるべきとしている。一方で、十分主義をベースに運平等論の考えを加味する、いわば「運平等論的十分主義」といった立場を採る場合には、瑕疵なくまたは自分の選択によらずに福利が十分に得られない状況にあるのであれば、それは不公正であるとして、十分に持てるように分配を行うべきであるが、そうでなければ、過酷な状況である場合はさておき、十分に持てない状況を是正するには及ばないと解することとなる。なお、本文で言及しているカサルが主張する「十分主義に制約づけられた運平等論」については、福利水準が不十分であれば選択運の結果であったとしてもそれを正当化せず十分主義的レベルへと福利の是正を図るべきとするものであるが、十分主義自体が閾値未満の者への積極テーゼを含意することから、あえてこのように十分主義と運平等論を多元主義的に用いる主張を行う必要はないものと考えられる。したがって、十分主義に制約づけられた運平等論という考え方は、閾値以上のときに運の平等を問うことに意義が見出されることがなろうが、閾値以上でなお、福利レベルがどこまで高くても運の如何により不遇な状況を是正することが妥当かは疑問であるし、また、運の中立化により結局はどのような分配原理を機能させようとするのかも不明となる。本文で述べたとおり、運の平等論が主たる原理として機能することと想定した場合の限界が示されているといえよう。

うな場合には、運平等論による運の中立化の必要性は薄いといえよう。ただし、運平等論自体は、行政の分配原理を規定する主たる原理としての汎用的制度となりがたいことから、例えば、運の平等論が平等主義や優先主義と結びつき、所与運か選択運かによって平等主義的または優先主義的な分配がなされる場合、結局のところ、主たる分配原理としての平等主義や優先主義に依ることになり、平等主義や優先主義の射程の問題として考察すればよいこととなろう。

#### (6) 功績（デザート）主義／卓越主義

分配の考え方の一つとして、古くから、各々が何かに値することをしたら、その値するものを分配されてしかるべきだとする考え方がある<sup>74</sup>。これは、何かに値することをなすことを功績（デザート）にとらえ、その功績に応じた分配が望ましいとするものである。

ファインバーグ（Feinburg 1970）やミラー（Miller 1999）は、功績主義の形態として、「A（行為主体）はP（功績根拠）ゆえにB（処遇方法）に値する」という図式を示している。このうち、デザートに関わる処遇方法 B については、ファインバーグが示すように、賞の授与や報酬といった何らかの福利の分配のほか、それとは反対に相手を否認する処罰や非難といったものも考えられるが、ここでは、本稿が財政移転や予算分配を扱っていることから、これに即して、専ら福利の分配の面を念頭に置くこととする。また、それに伴って、功績根拠 P についても処罰の対象となるような行為ではなく、努力や貢献といった肯定的な行為を想定することとする。

功績根拠の特徴としては、優先主義や平等主義のように各人の現在の境遇をみて福利の改善や格差是正につなげていこうというのではなく、過去に各人が行った努力や貢献に基づいて分配がなされることとなる。端的に、当人に値するものを値するがゆえに分配するという点に意義を見出すものである。また、財政移転や予算分配という政府の公共政策の一形態を取り上げる本稿においては、功績主義を過去の功績への応報という射程に限定せず、必ずしも過去のことでなくても、ある者が今後、分配に値するような一定の努力や貢献をすることにコミットし、そうした努力や貢献が実施されるのであれば分配がなされるということも功績主義的な分配の一形態ととらえられる。いずれにせよ、功績主義的分配には功績と捉えられる行為や状態が観念されることとなるが、この場合に、各人がコントロールできない要素による行為については、何かに「値する」と判断することは妥当ではないという考え

---

<sup>74</sup> 例えば、アリストテレス（2002）は、『ニコマコス倫理学』第5巻第3章において、「配分における正しさは何らかの価値に即したものでなければならないという点については、例外なくすべての人々が同意する」（邦訳 208 頁）としている。ミルは、『功利主義』において、一般的に考えられている正義の意味について、その一つを「自分にふさわしいものを得ること」と整理している（ミル 2010: 316-317）。近年においても、例えばフェルドマン（Feldman 2016）は、正義とは当人に値するものを得ることであり、これ以上に端的なことはないとの考えの下、分配の主体である政府なり統治機構が政策的に扱うことのできる政治経済上の事項（安全や、経済活動を行うインフラ基盤や機会など）について、功績主義によって分配することが正義に適用している。

に立つ論者が多い<sup>75</sup>。こうした偶然性をどうとらえるかで功績主義を受容するか否かのスタンスも変わってくることから、まずはこれについて検討したい。

ロールズは、才能の道徳的恣意性から、そもそも功績に応じた分配は正義に合わないとしている (Rawls 1971)。ロールズによれば、能力の発揮がすべて本人の努力であれば、功績に応じた分配も認められるが、才能はたまたま生まれ持ったものだったり、家庭環境や社会環境によるものであったりもする。個人が意欲的に取り組もうとする努力でさえ、その人の生来の才能や性格の影響を受けることとなる。したがって、才能とそれによる功績は、道徳的に恣意的であり、それに応じた分配は適当ではないということになる。ロールズは、自らの責任や選択ではない偶然的要素による努力や成果については、その部分を本人の努力と峻別しつつ割り引いて考えるべきとしつつも、そうした区別をすることには実行可能性がないということから、功績主義そのものを否定している。

しかし、一方で、功績主義が古くから一般に是認されてきたのは、偶然備わった能力や性格により功績が上がったとしても、そこにはやはり当人に功績があり、それに報いるべきという直観が支えているからだとも考えられる。自らの責任や選択とはいえない偶然的要素による努力や性格による成果について、その部分を本人の努力と峻別しつつ割り引くようなことは、たしかに技術的な実行可能性がないであろうし、当人にとっては、生来のまたは周囲の環境から得た能力や性格は、本人のアイデンティティの分かちがたい一部であり、そうした部分を区別し割り引いて社会的評価を行うなどということは、各人の人格の尊重の観点からしても是認しがたいであろう。また、本人の責任や選択とはいえないとしても、そうした恵まれた環境や性格などが割り引かれて他の集団と同様の福利しか得られないとする社会では、恵まれた環境や性格を活かした努力は虚しく感じられ、そうした努力はしなくなるであろうし、他方で、恵まれた環境や性格を有しない不遇な人々も、ルサンチマンの解消になるかどうかは別にして、だからといって努力しようとするメリットが積極的に生まれるものでもない。だとすれば、こうした社会が望ましいかは疑問であるといえよう。

以上のことを考慮すると、偶然的要素も含めた努力や貢献を擁護してよいと思われる。その場合、功績をあげるのに恵まれた環境や資質を持たない者への対応が問題となってくる。努力したり成果を上げたりすることをそもそも忌避するような性格や嗜好を有する者については、自己責任に応じたわずかな分配とならざるをえないという考えも是認しつつ、各人が一定の自己実現が果たせるよう、国や自治体といった公的部門が一定の支援を用意する必要も認められよう。また、何らかの努力や貢献をしたくても不本意ながらできない環境に置かれている者に対しては、当人の望むパフォーマンスができるような環境や土台を整えることが必要と考えられる。この意味で、十分主義的要請や運平等論的考慮を採り入れた上で、レキシカルに功績に基づく評価を行うという多元主義的なアプローチが主張される余

---

<sup>75</sup> 例えば、サドウルスキ (Sadurski 1985) は、その人がコントロールできない行為や事実についてデザートを問うことは意味をなさないとし、生まれつきの能力の影響を割り引いた努力のみが尺度となるとの見解を示している。

地もあると考えられる<sup>76</sup>。

功績主義と、さきに示した運平等論については、ともに自らの責任や選択ではない偶然的要素をどう扱うかという論点を有している点では共通している。しかし、本稿での検討上、運平等論では偶然的要素に由来する不遇な者にとっての不平等を矯正すべきとし、功績主義では偶然的要素による応報を矯正すべきではないとして、偶然的要素の取扱いが、両者で非対称なものになってくる<sup>77</sup>。偶然的要素とそうでない部分とを分けることの困難性はわきまえつつも、所与運のために不遇である者の不平等は是正し、才能がある者の功績は認め処遇することについては、分配における人々の直観や尊重されるべき各人のインテグリティの擁護の観点から、社会的合意が得られるものといえる<sup>78</sup>。こうした偶然的要素の扱いは、不遇な者に対してはこれを是正し、恵まれた者については是正しないということで、全体として考えれば、各人の福利の改善に資する方向に働くものでもあり、社会的に見ても妥当であると考えられる。

以上、本稿では、功績根拠の偶然性について排除する必要はないこと、そして、本人がそれに値するものを得るべきという功績主義的考え方が人々の直観に適合し端的な訴求力を持っていることからして、功績主義の妥当性を否定するものではないと考える。では、功績主義は、政府・自治体における実際の予算分配施策に対して、どのような分析視角を与えると考えられるだろうか。

まず、パフォーマンスの質や量は、たまたま備えた能力や性格などに依るところが大きいとしても、それによる功績に当たる部分を峻別して除外することは既述のとおり困難かつ問題があることから、結局は、区々分けてというわけには行かず、端的に功績の対象となるパフォーマンスを全体的にとらえてそれに応じて分配することとなろう。そこで想定される帰結については、偶然性に起因するものも含めパフォーマンスが良い恵まれた者にますます厚く分配を行うことにより、不平等な分配となることも考えられる。こうした点から、分配的正義に功績を入れる議論については、さきにみたように、ロールズ以降、否定的見解が強くなっている。個人間で各々が望むものを充たしてくれる者に市場を媒介にして対価を渡すという私的な分配の場合は、功績根拠が恣意的であっても何ら問題はないが、公的部門による分配の場合はこれと異なり、功績根拠に社会的意義が認められ、それに基づく分配について合意を得る必要があることからすれば、公的部門による分配の中心的原理に功績

---

<sup>76</sup> 亀本（2014: 199）は、基礎的必要の充足は、分配にあたって努力という要素が考慮されるのに必要な前提である、すなわち、基礎的必要充足の原理は、デザート原理に優先するとしている。

<sup>77</sup> 運平等論自体は恵まれた者から福利を取り去ることを要請するものではないが、不遇な者への配慮に必要な財源については結局、よい境遇にいる者からの一定の移転が必要となってくることも考えられる。ただし、この場合でも、功績のある者への分配から偶然性のある要素を割り引いてそれを財源とするといった対応関係によるものではなく、偶然的要素による功績かどうかとは別のものとして、境遇がよい者に対しては応能的に、例えば一定の累進課税を行うなどといった対応となろう。

<sup>78</sup> 良い功績を評価し処遇する場合には被処遇者のインテグリティの破壊の可能性はまず問題とならないが、不遇な者を支援する場合には、当該者がスティグマを押されてしまいインテグリティが損なわれるという可能性はありうることから、不遇な者の運の中立化に係る取組に際しては、この点に配慮した対応も検討されてしかるべきであろう。



主義を置き、分配基準に様々な功績を広範に設定し、それに基づく分配を行うといったことは難しいと考えられよう。

しかしながら、公的部門においても平等主義や優先主義といった他の原理と併せ、一定の施策分野について功績主義を用いることにより、功績主義が分配原理の一つとして機能するということはあり得ると思われる。この場合、功績によりもたらされる社会への貢献が社会の福利増大に寄与しているということを社会の構成員が共感でき、功績主義的分配による不平等感が生じにくいようなときには、功績主義の考え方は、より是認されやすいと考えられる。なお、功績主義の判断基準となる努力や貢献については、測定することが難しいことを理由に功績主義を採りがたいとする意見もありうるが、パフォーマンスや成果を表す一定の外形的な基準や指標を用いることで判断せざるをえず、どういった基準や指標を用いるかについては、客観的根拠を入れつつ民主的プロセスを経て合意調達をすることとなる。

このように、功績根拠やその測定基準、分配の上限等の制度的枠組みが妥当なものとして社会的に是認されるようであれば、功績主義的考え方は、分配において活用されうる視角と考えられる<sup>79</sup>。分配する側からすれば、功績主義的考え方をを用いることにより、必ずしも過去の功績への応報という形態に限定されるものではなく、政府・自治体にとって望まれる功績に寄与することにコミットしている者や事業に対して予算分配を行おうとするものとなり、一定の具体的な政策の実現のため、それに適した努力や功績を果たすよう住民にインセンティブを与えるなどして望ましい状態に政策的に誘導することができることとなる。

こうした結果として、分配を受けようとする者が貢献量を増すことで社会的に過大なパフォーマンス供給となりうることに注意が必要であるが（鈴木 2009: 178）、より本質的な論点として留意されるべきは、政府・自治体が功績根拠をどのようなものととらえるかである。

この点、平等主義や優先主義の場合は、分配の根拠は功績主義における功績根拠より明確であるが、功績主義の場合は、分配を行う側の政府・自治体の判断の働く余地が大きい。平等主義は各人に格差がないように等しく分配すべきという観点から、優先主義は絶対的に福利水準が低く明らかに福利水準の向上が必要とされる対象に優先して分配すべきという観点から分配がなされるものであり、社会的合意も得やすいものと考えられる。

公的部門による功績主義的分配における功績根拠は、むしろ社会や住民からの合意調達が必要であることから、既述したとおり、客観的根拠や民主的プロセスによる合意調達が求められてこようが、政府が何を功績根拠ととらえるかによって分配のあり方が決まってくるところが大きい。

---

<sup>79</sup> 功績に応じた分配については、中央や地方の政府が、国民や住民にどういった努力や貢献を求めるかを決定し、功績の判断基準を設定した上で分配することとなることから、ハイエクは、そこに計画主義的な指令や統制を行う組織への服従を看取する。したがってハイエクは、こうした社会的正義の名の下で行われることとなる功績に応じた分配を否定する（Hayek 2013）。ハイエクの指摘は、功績主義が有する陥穽への批判として、分配者において功績主義的考え方を採る際に不断の留意が必要となると考えられる。

ここにおいて、平等主義や優先主義と差別化されたものとして政府の功績根拠の判断を原理的に支えるのは卓越主義的観点であろう。善き生や善き地域とはこうあるべき、という政府・自治体の判断に基づき功績根拠を設定することになるという点で、そこには直截的に卓越主義的要素が見出される<sup>80</sup>。

卓越主義的観点から追及すべき価値については、多様な議論が展開されている。例えば、マッキンタイア（MacIntyre 1984）によれば、我々は各々の人生の物語的統一性や社会の伝統から徳や卓越性を見出し追求する存在であるといえる。ラズ（Raz 1986）は、市民の福利を保護・増進する義務を果たすため、政府は何が善き選択肢かを判断し、そうした選択肢に満ちた社会形態を整備し、そこで各人が自律的に善き生を追求すべきであると主張する。ガルストン（Galston 2002）は、価値の多元性や表現の自由、政治的多元主義を維持するためにも、市民性や市民的価値の陶冶を通じて政府が善き生のあり方に関与することの必要性を認めている。キムリッカ（Kymlicka 2002）は、政府による文化の保護を例に、反卓越主義的な立場では、政府による特定の文化の保護や干渉を否定することとなるが、それでは現在世代の利益を尊重することはできても、将来にわたり必要とするであろう資源を確保することはできないこと、そしてそれでは、諸々の意味ある選択肢を備えた豊かで多様な文化の存在を確保できないとして、政府による文化の保護の必要性を認めるなど、卓越主義的立場に立つことが妥当であると考えている。

このように多様な議論が展開されているが、自治体の予算分配に即していえば、卓越主義的観点からは、自然環境や伝統的遺産、文化なども含め、過去から続き将来世代に受け継ぐ必要のある地域の資源や価値を確保することへの配慮なども求められ、住民の福利の向上についても、単に現在世代の個人的で直接的・即物的な狭い意味での利得の向上だけではなく、その地域全体のアイデンティティの維持や当該地域での住民間の交流等を通じた地域の持続可能性の維持等を図り、地域生活において多様な選択肢が確保できるようにすることが総括的に求められることとなる。

このように、政府・自治体が何かある事柄について功績根拠としての価値を見出し、予算

---

<sup>80</sup> 価値の中立性を中核に位置付けるリベラリズムと異なり、卓越主義は追求すべき望ましい価値や善き生を見定め、それを獲得することに目標を置いている点で、共通善を重視するコミュニタリアンの立場と親和的である。実際、リベラリズムの個人観に対し、「負荷なき自我」であるとして批判するサンデル（Sandel 1998）や、社会から遊離した自己充足的なアトミズム論に依拠しているとしてこれを排し、各人の自己決定能力を発展させ行使するためには共同体の文脈が必要であると主張するテイラー（1994）、伝統にコミットし物語的統一性に基づいて善き生を求めるべきとするマッキンタイア（MacIntyre 1984）等の議論は、反卓越主義的なリベラリズムに依るのではなく、共同体主義的アプローチにより卓越主義的価値を追求すべきことを提示しているといえる。しかし、コミュニティの共通善が卓越主義的に追いつめられるべき価値を必ずしも必要十分に体現するものとは限らず、地域やその住民に対し、政府・自治体が価値の多元性を前提として、善いと判断する選択肢を複数提供していくとしても、行政が整備すべき選択肢の内容は、自治体やコミュニティ単位ごとに異なるものもあれば、それらの共同体間で共通する普遍的なものもあり得よう。また、さまざまな善い選択肢に満ちた社会にあって、各人がどのような善を追求するかはラズの主張するとおり自律的選択によることが望ましい。こうした点を踏まえ、本稿では、功績主義の功績根拠を設定する背景にある考え方として、共同体主義ではなく、より汎用的な考え方を指すものとしての卓越主義を位置づけている。

分配を行おうとする場合、その背景には、分配者たる政府・自治体が自らを、功績根拠となる事実を推進すべき主体であるとする自己規定が存在している。すなわち、自らに対する卓越主義的自己規定を行い、そうして規定される自らの役割を達成すべく、ふさわしい功績根拠を設定して予算分配を行い、望ましい方向に地域や住民を導くという姿が見られるのである。こうした意味で、予算分配における功績主義的要素を探ることは、政府・自治体が自らをこうあるべきと自己規定するある種のドグマをあらためて確認することにもなる。ただし、夕張市のように財政窮乏で資源分配が厳格に絞られるという状況、すなわち、本稿で取り上げる夕張市のような場合には、まずは明らかに分配の対象者に福利の向上が見込まれるよう予算事業が展開されるものと考えられる。この意味で、財政が厳しい折の分配政策としては、功績主義が主たる役割を担うことにはならないのではないかと考えられる。この点についても後の事例研究において考察していくこととしたい。

#### 小括

分配原理については、さまざまな議論が展開されているが、分配者がどのような相手に対し分配するか、また、それが制度的な分配システム下でなされるのか、ある財を分配する個別ケースなのかといった文脈の違いに応じて、適用されるにふさわしい分配原理があり得る。

例えば、十分主義は個別ケースよりも分配制度の基調において機能すると考えられる一方、平等主義や優先主義は、普遍的な制度として誰に対しても分配の平等や優先を求めることを貫徹することが困難であったり非現実的であったりするということを踏まえれば、個別具体の分配ケースに適合的な分配原理と解される。また、本人の選択に対する帰責性や努力に対する功績など、被分配者の属性に応じた分配という視点も分配原理を構成しうるものである。

こうして、分配原理として様々な考え方があることを踏まえれば、単一の分配原理が現実の様々な政策や事業に対し普遍的に妥当すると考えられるほど単独の分配原理の射程を一般化できるとはいえないことから、排他的に単独の分配原理が活用されるべきと限定的に解する必要はないといえる。むしろ、現実の公共政策に対し実行可能性を保ちつつ機能する規範や原理を探ろうとすれば、どのような分配原理が作用するのかを多元主義的に探る必要があると考えられる。その上で、どのように分配原理間で作用しあって分配の制度や個別事案を説明できるのか、そして、そのような分配原理及びそれらの関係がどのように実際の分配原理に対し指針性を持つのかを、分配原理と現実の公共政策や事例の双方を考察することで見定めていく必要がある。

次章以下で、国地方間の財政移転制度とその運用、事業選択が厳格に問われる事態に直面した財政再建団体の事例を考察することを通じ、自治体予算とそれを支える国地方間財政関係の原理を探求するとともに、そこで得られた分配原理から考えられる実際の国地方間財政制度や個別の自治体の財政運営への政策的含意を考察していくこととする。

## 第2章 国地方間財政関係制度と地方財政再建制度について

国地方間は、融合的關係の下、企画と実施に係る権限と財源が絡み合っており、地方自治体が当該団体内の住民等に対して行う予算分配は、基本的に国から地方への財源移転の存在が前提となっている。したがって、自治体予算の分配を考察するには、自治体予算のありようを規定する国地方の財政移転の原理を考察しつつ、その上で地方が自らの予算をどう分配するのかを調べる必要があるといえよう。とりわけ、本稿の事例研究の対象である財政再建団体についていえば、補助金を活用する場合の裏負担も含めた施策の実施に係る財源と赤字解消財源の両面にわたって、その原資となるのは、使途が自由な一般財源である。そして、一般財源として国から地方への財政移転を実施する制度が地方交付税制度であり、地方の行うべき事務や自治体の地方税等の状況も織り込んで、包括的に国地方間財政関係をとらえるものである。

本章では、地方交付税制度を中核とした財源保障制度について、財政規律を維持する面からの財政再建制度と合わせ、その機能や分配原理を考察したい。また、海外の地方財政再建制度との比較を通じて、我が国の国地方間財政移転をはじめとした地方財政制度の特徴を明らかにしていきたい。

### 1. 地方財政計画と地方交付税制度

#### (1) 地方財政調整制度の沿革<sup>81</sup>

地方交付税制度は昭和29年度に始まったが、その萌芽となる地方財政調整制度は戦前から存在した。昭和初期の世界的不況の影響から地方とりわけ農村部での財政状況が厳しくなり、財源不足を増税で補おうとする団体が多かったため、過重な税負担で窮乏する町村財政の救済策として、昭和11年に予算措置により「臨時町村財政補給金」制度が設けられ、税の軽減対策等に充てられた。翌12年には道府県や市に対象が拡大され、「臨時地方財政補給金」制度となり、単年度ごとの制度として昭和15年の国地方の税財政制度改正が行われるまで続いた。

その後、恒久的な地方財政調整制度として「地方分与税」制度が設けられたが、これは、一定の税を国が国税として徴収し、地方団体に分与するもので、「還付税」と「配付税」の2種に分かれていた。還付税は、税制改正により国税から地方税に移譲された地租等を課税技術上の便宜から、いったん国税として徴収し、その徴収地の道府県に還付するもので財政調整機能を有するものではなかった。一方の配付税は、国税の一定割合を総額とし、その2分の1を各地方団体の課税力に逆比例させ、他の2分の1については人口をベースとした

---

<sup>81</sup> 本節の地方財政調整制度が地方交付税制度に至るまでの経緯については、遠藤（1996）、石原（2016）の記述を参考にしている。

財政需要<sup>82</sup>に比例して配分するものであった。課税力の小さい団体ほど配付される額が多くなる点や用途が特定されていない点から、配付税は財政調整機能を有していたといえる。また、戦時の総動員体制を支える地方行財政の積極的執行の必要から、財政調整制度の発足と軌を一にする動きとして、昭和18年には市制町村制が改正され、国からの委任事務に対する地方の負担の理念が変化した。従来、国政の委任事務は原則として地方の負担によって行う「自己調達主義」が採られていたが、地方に事務を実施させる際には国が財源を付与することとする「財源保障主義」へと転換していった<sup>83</sup>。

昭和24年には、来日したシャウプ使節団により、国地方を通じた税制改革案として「シャウプ勧告」が出された。この中では、地方配付税の欠点を指摘し、廃止を勧告するとともに、新たに「地方財政平衡交付金制度」を創設すべきとされた。配付税の欠点としてあげられたのは、総額が国税の一定割合であったため、地方団体が必要とする財源を完全に保障するものではないこと<sup>84</sup>、地方団体の課税力への逆比例及び財政需要への比例という配分方法が各地方団体の実際の財政力や財政需要を的確に反映しないことであり、昭和25年に創設された平衡交付金制度は、こうした欠点を是正するものとして、総額については各団体の財源不足額を積み上げて決定する方式とされ、配分方法についても各団体について算定した財政需要額が財政収入額を超える額を補填する方式とされた。

こうして創設された平衡交付金制度は、配付税制度よりも強力な財政調整機能を備えていたが、昭和28年度までの4年間で終了し、29年度からは地方交付税制度に移行した。この理由として、平衡交付金総額は各団体の財源不足額を積み上げて決定する方式とされていたが、制度運用上それが困難<sup>85</sup>であったことがあげられる。実際には、制度運用の必要上、従来からあった地方財政計画の策定を通じて地方財政全体のマクロレベルでの歳出歳入見込額を推定し、これによって生ずる財源不足額を平衡交付金で埋めることで地方財政全体の収支均衡を図る方法をとっていた。しかし、総額の決定をめぐる大蔵省と地方財政委員会（当時地方財政を所管）の対立が生じ、結局は政治的決定による決着が必要となり、制度が想定する理論的な財源不足額の決定方式とは異なる状況となっていた。また、現実には毎年度の平衡交付金総額が地方財源不足額よりも低い額で決定され、地方財政の窮乏が進んでいった。一方、国庫当局側でも毎年度の平衡交付金額がどうなるかわからないと予算編成に

---

<sup>82</sup> 大都市の場合は人口の3倍、都市の場合は2倍、町村は1倍（1948年にはそれぞれ、2倍、1.5倍、1倍と改正）を財政需要の尺度として用いることとされていた。

<sup>83</sup> 戦時期の地方への委任事務の負担に関する理念の転換を「自己調達主義」から「財源保障主義」への転換であると表現している市川（2012）に倣い、本稿においても、この用語を使用している。

<sup>84</sup> シャウプは、配付税率が半減されたドッジ・ライン後に来日しており、立田（2005）によると、国の都合によって地方団体の重要な配付税が半減されるような事態が生じるのはおかしい、ということで積み上げ方式の平衡交付金が勧告されたという。

<sup>85</sup> 国の予算要求時期までに翌年度の地方自治体の財源不足額を算定することは、各団体においても内容が固まっておらず、時期的にいて不可能である。もし可能であったとしても、翌年度に選挙等が想定される団体の場合は、当初予算を骨格予算とするため、算定する財源不足額は現実を反映しないこととなる。したがって、実際の各団体の当初予算積上げ額自体も意味のある数字であるとはいえないこととなる（兵谷・横山・小宮 1999: 40）。

困難を来たすので、総額決定に何らかの安定的ルールが必要との意見も強くなっていった。

こうしたことから、昭和 29 年に地方交付税制度が創設されることとなった。平衡交付金との大きな違いは、総額決定の方式が各団体の財源不足額の積上げから一定の国税収入へのリンク方式へと変更されたことにより、地方の独立した財源としての性格を強め、かつ、単年度ごとの積み上げによる財源保障から制度的に一定の安定性が見込まれる長期的な財源保障へと転換した点にある。一方で各団体への交付額については、平衡交付金の財源不足を補填する方式を踏襲した財源保障機能を持たせることとなった。

## (2) 地方交付税制度の性格と機能

地方交付税制度の目的は、「地方団体が自主的にその財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を損なわずに、その財源の均衡化を図り、及び地方交付税の交付の基準の設定を通じて地方行政の計画的な運営を保障することによって、地方自治の本旨の実現に資するとともに、地方団体の独立性を強化する」（地方交付税法（以下「交付税法」という。）第 1 条）ことである。端的にいえば、自治体の財源調整と財源保障の 2 つの目的を有しており、こうした目的を達成するものとして、交付税は以下のような特徴を持っている。

まず、地方交付税の総額は、国税 5 税の一定割合が自動的に地方側の財源として法定されており（交付税法第 6 条）、地方の独立した共有財源としての性格があるといえる。交付税は、本来地方団体の税収とすべきものを国が地方に代わって国税で徴収し、合理的な基準で地方団体間で再配分しようとするものである。

また、地方交付税は、国が地方に代わって徴収する地方の共同税的なものであることから、地方税と同様、用途の特定されていない一般財源としての性格を有するものであり、国が用途を制限することは法律で禁じられている（交付税法第 3 条第 2 項）。交付税自体に用途がヒモ付けられているものではないが、法令等で地方自治体が行うこととされている事務について、自治体は地方税や地方交付税といった一般財源と国庫補助負担金等の特定財源を組み合わせ行政水準を適正に維持する責務を有しているものである。このため、交付税法では、国による交付税の用途制限を禁止する一方で、地方団体に対して、「その行政について、合理的、且つ、妥当な水準を維持するように努め、少なくとも法律又はこれに基づく政令により義務づけられた規模と内容とを備えるようにしなければならない」（同第 3 項）と規定している。

このほか、地方交付税がその目的に応じた機能を果たすためには、必要な額が確保されつつ各団体に対する配分が適正に行われることが求められる。交付税法上、総務大臣は地方交付税の総額を財政需要額が財政収入額を超える地方団体に対し公平にその超過額を補填することを別途として交付しなければならない（交付税法第 3 条第 1 項）とされている<sup>86</sup>。総

---

<sup>86</sup> 地方交付税の適正な配分を担保するため、地方交付税に関する基本的事項は法律事項とされ、具体的細目については省令で明記されることとされている。また、交付税制度運用の主要事項については地方財

額の確保についていえば、国税5税の一定割合が法定されていることから、この国税5税の法定税率が配分されると一般的に説明されることも多いが、必ずしもそうではなく、むしろ法定税率分では不足することが近年の常であるといつてよい。交付税制度は、国税の一定割合とのリンクという点で配付税的性格を有している一方、個別団体への配分には財政需要と財政収入の差となる財源不足額を採用している点で平衡交付金の性格を有していることから、両者の性格を有した「ハイブリッド」なもの（神野・小西 2014: 84; 小西 2017: 34 等）と評価できる。こうしたことから、国税5税の一定額と個別団体の財源不足額の積上額との間でどう整合性をとるかが課題となるのである。

このための措置として、交付税法上、交付税総額が地方財源の不足額と引き続き著しく異なる状況が続く場合<sup>87</sup>、第6条の3第2項に基づき、地方行財政制度の改正か交付税率の変更を行うこととされている。法規定上は、必要な額が長期的に確保できるようその旨が明定され制度的な保障がなされている。ただし、財源不足解消のための恒久的な制度改正や交付税率の変更が必ずしも行われている訳ではなく、後述するように、むしろ、特例的な財源補填策を毎年度、一定の調整ルール等を設定して行っているのが実情である。制度改正の内容について、交付税法は幅広い選択を許容しているというのが内閣法制局の見解<sup>88</sup>であり、実務の運用もこの見解を踏まえたものとなっている。

こうして、大蔵・自治両省（省庁再編後は財務・総務両省）の折衝による対策（「地方財政対策」と呼ばれる）を通じて、毎年のように生じるマクロでの地方の財源不足の補填策が講じられ、最終的に国による作成・公表が義務づけられている地方全体の歳入歳出の見積りである地方財政計画（交付税法第7条）において、収支相償うかたちで結実することとなる<sup>89</sup>。地方財政計画の策定により地方交付税総額を決定した上で、それをどう分配するかという局面に移るものであり、この配分ルールに財源分配の原理を見ることができ。以下、まず地方財政計画の仕組みを概観し、毎年度の財源不足等への対応としての地方財政対策の

---

政審議会に付議されるほか、算定方法に関する地方団体からの意見の申出制度等が整備されている。

<sup>87</sup> ここで「引き続き」とは、2年度間不足が続き3年度目以降もその状態が続くものと見込まれる場合を指し、「著しく異なる」とは、不足額が地方交付税総額の1割程度以上になると解されている（昭和29年5月4日参議院地方行政委員会塚田自治庁長官答弁）。

<sup>88</sup> 昭和52年度の地方財政について、地方財源不足額補填のため交付税特別会計が借り入れた額の後年度返済分の2分の1を国の負担と法定したが、野党からは制度改正の名に値しないと批判があったため、自治省は内閣法制局と意見調整し、内閣法制局見解を政府の統一見解として国会審議に臨んだ。その見解とは、「地方行財政制度の改正とは、いわゆる恒久的な制度の改正を予想しているようにも考えられるが、同項の規定のしほりからも窺われるように、いかなる内容の地方行財政制度の改正を行うべきかについては、法律は広い選択を許しているのであって、例えば経済情勢が変動期にあるため将来に向かっての的確な財政見通しが予測しがたい状況にあるような場合には、さしあたり当該年度の地方交付税の総額を増額する特例措置を講ずることもまた、ここにいう地方行財政制度の改正に該当するものと解される」というものである。

<sup>89</sup> 地方財政計画が歳入歳出を一致させた上で策定される理由について、石原（2016: 198-99）は、「地方財政計画は、毎年度分の地方交付税の総額の決定に直接的な関連を法形式上はもたないが、現実問題として、内閣として収支不足の状態のままで地方財政計画を国会に提出して理解を得ることは不可能であり、毎年度の地方財政計画の策定を通して地方交付税の所要額を確保したうえで、地方財政計画は国会に提出されている」としている。

変遷をたどり、次に、地方交付税の算定方法を考察することとする。

### (3) 地方財政計画

地方財政計画は、交付税法第7条に基づき、内閣が作成する地方団体の歳入歳出総額の見込額に関する書類であり、地方全体の収支の状況を示すことで、法令により義務付けられた事業等が地方団体において標準的な水準で実施できることを示すものである。地方財政計画は、実際の各団体の収支を見込むものではなく、毎年度の標準的な行政水準や地方行政に関わる様々な制度改正に伴う経費の増減を歳出に反映させるほか、経済情勢や税制改正、国の国庫補助金等の予算計上額などを織り込んだ収入見込額を歳入に計上する。最終的には、地方財政対策による財源不足への対応が適切に図られ、歳入歳出が一致するかたちでまとめられる。これにより、各団体に配分すべき交付税の総額が固まることとなるので、地方財政計画の収支、とりわけ歳出がどのように見積もられるのかは重要となる。

具体的には、給与費の算定に当たっては、職員数について、法令や国の予算で定員が規定されている警察官や義務教育教職員については、それらを基礎に算定するとともに、一般職員については定員管理調査に基づくほか法令改正に伴い必要となる職員の増減等を踏まえて算定される。また、給与単価については、給与実態調査の結果をベースに人事委員会勧告の給与改定率を踏まえた設定を行っている。このほか、地方公務員の年金や医療保険に係る共済費として、使用者である地方団体からの公費負担割合に基づく共済組合負担金も含まれている。

一般行政経費については、国庫補助負担金を伴うものには、国の予算を組む過程で地方向けの補助金等の額が決まり、それぞれの補助率に基づき算定されている。国庫補助負担金を伴わないものは、自治体の地域ニーズを踏まえた多様な施策が包含されていることから、個別事業の当否の判断や積み上げは困難でありかつ妥当とはいえないことから、総額について包括的に算定されるが、国の同種の歳出項目の伸び率や地方団体の決算の状況などを勘案するとされている（小西 2009; 神野・小西 2014）。また、後述するとおり、平成20年度以降は地方財政計画の歳出に一定の特別枠を設け、交付税総額の確保が図られるといった措置も講じられたりしている。

その他、公債費については、既往の地方債の元利償還額を過去の決算等に基づき計上している。維持補修費については、前年度の計画額を基礎として、過去の決算の状況等を踏まえて算定している。投資的経費については、国庫補助負担金を伴うものは、各年度の国の予算を基礎に国庫補助負担率によって算定されている。国庫補助負担金を伴わないものは、前年度計画額に、国庫補助負担金を伴う同種の事業の伸びを参考として算定している。公営企業繰出金については、自治体の一般会計から地方公営企業に対しての繰出をルール化している繰出基準があり、これにしたがって積算される。

このように、地方財政計画は国の政策や予算とリンクしつつマクロの地方の収入や歳出



のトレンドを表すものであることから、個別の地方団体にとっては、自らの予算編成にあたって、地方財政計画に盛り込まれている経費や歳入の内容及びその増減を勘案することで必要な事務事業の実施とその財源手当についての妥当性を確保できることとなる。地方財政計画は、マクロでの地方財源不足への対応と各団体に配分すべき交付税総額の決定という役割も持つが、各団体が行うミクロの財政運営の一定の指針として、国の財政や予算との整合性を保つ役割も果たしているといえる。

地方財政計画の策定を通じてマクロの財源保障が行われ、その内容を踏まえて各団体が予算編成を行うという運営が毎年度続けられていけば、地方財政計画の側でも、計画の規模や内容について、各団体の事業や施策を決算等の集計により把握し、それを反映する部分もあることから、マクロの計画としての歳入や歳出の妥当性も高まることとなる。こうしたマクロの地方財政計画とミクロの地方団体の予算の関係は、互いに照応しながら地方財政の規模や内容について妥当な均衡をかたちづくるものといえる。

なお、地方財政計画は、標準的な経費や行政水準を示すものであることから、超過課税や法定外税、国家公務員の給与水準を超える給与、繰出基準を超えて支出する赤字補填的な繰出金などは地方財政計画に計上されるものではない。

#### (4) 財源不足対策と地方交付税総額の確保

地方交付税総額は、地方財政全体の収支見込として算定される地方財政計画の策定を通じてなされるものであり、地方財政計画の策定過程で見込まれる地方全体の財源不足額をどう補填するかという対策が重要となる。戦後の交付税制度創設以来、その時々の経済情勢等を反映しつつ、地方財源の維持・確保が図られてきた。国から各自治体への分配の前提となる重要なものであり、各自治体の財政を左右する大きな要素である。以下、交付税総額の確保について、本稿の事例研究の対象である夕張市の財政破綻から再建計画及び再生計画を策定した時期と重なる平成 20 年代はじめまでを中心に考察することとする。

とりわけ平成 10～20 年代は、戦後一貫して増加してきた地方財政計画規模が三位一体改革で縮小した後、リーマン・ショックへの対応と相俟って揺戻し的に地方への財源手当が講じられた時期であり、国地方間の基底的財政関係としての地方交付税制度そのものは維持されつつも、各種の制度改正やその運用のあり方に変動がみられるものであり、この時期の地方交付税制度が政治経済上の環境変化にどう対応するのかを考察することでその規範的性格を看取することができる。

まず、総じていえば、制度発足からおおむね 10 年タームでマクロの地方財政対策のあり方に画期が訪れているといえる。制度発足（昭和 29 年度）から昭和 30 年代については、地方での急激な財政需要の一方で、地方交付税制度が発足して間もない時期であり、地方財政の実態を踏まえた財源保障の充実が求められ、交付税率は毎年のように引き上げられてい

った。当初約 20%だった交付税率は昭和 41 年度には 32%にまで引き上げられ<sup>90</sup>、その後の交付税率は、ほぼ同様の水準となっている（表 2-1 参照）。41 年度までの改正までの時期は、制度的な安定基盤を確立していった時期といえる。

表 2-1 交付税法定税率の推移（～平成19年度）

年度	所得税	法人税	酒税	消費税	たばこ税	改正理由
昭和29	19.874	19.874	20			地方財政の財源不足に対処するため、 順次引上げ
30		22				
31		25				
32		26				
33		27.5				
34		28.5				
37		28.9				
40		29.5				
41		32				
平成元		32		24	25	
9		32		29.5	25	所得税減税に伴う交付税減等に対応し、消費税の 法定税率引上げ
11	32	32.5	32	29.5	25	法人事業税減税への対応として法人税法定税率引上げ
12	32	35.8	32	29.5	25	//
19	32	34	32	29.5	25	恒久化される法人事業税減税への対応として 法人税法定税率変更

（石原 2016: 114 及び「地方交付税率の変遷」（総務省ホームページ資料）より作成）

その後の昭和 40 年代は、高度成長の時期でもあり、税収も伸びるなど地方財政が安定的に推移していた時期である。交付税率の引上げなどの制度改革が必要なほど財源不足が生じることはなく、基本的には 41 年度に改正されて以来、交付税率を変更することなく済んだ。むしろ、昭和 43 年度から 45 年度には、長期的な地方財政健全化のため交付税総額を減額し、後年度に加算するという措置も採られた。

しかし、その後の昭和 50 年代は、地方財政にとって厳しい時期となった。昭和 49 年の第一次石油危機により高度成長から低成長への移行を余儀なくされ、国地方を通じて収支不均衡に直面した。景気対策として財政出動が行われたが、国では赤字国債の発行による対応が採られ、地方では、交付税特別会計による借入れと地方債の増発（投資的経費の起債への振替）<sup>91</sup>が行われていった。昭和 30 年代のような交付税率の引き上げによる対応が採れなかったのは、国でも大幅な赤字国債を発行しており、厳しい財政状況にあったことから、国

<sup>90</sup> 昭和 41 年度の引き上げ（29.5%から 32%）は、所得・法人の大幅減税に伴う減収補填と説明されているが、石原（2016）によれば、根底には、国の財政が均衡主義から公債を抱えた財政に転換したことに伴う国地方間の財源配分の見直しの意味が込められている。国庫補助等の地方向けも含めた国の歳出に公債が充てられても、それに対応すべき地方の財源は国税の一定割合にリンクした交付税であることから、交付税額が伸張することはない。したがって、交付税率を引き上げることで、国の補助金等に対応して地方側が事業を実施するための財源を保障するという意味合いを有していた。

<sup>91</sup> 財源対策債と呼ばれる地方債による対応が典型的である。これは、建設地方債の充当率を臨時的に引き上げ、地方交付税による対応を圧縮するとともに、後年度の元利償還金に対しては一定の交付税措置を行うというものである。

地方を通じた恒久的な制度改正が困難となったためである。交付税特会の借入れによる補填については、償還時に元金の2分の1相当を国の一般会計から繰り入れる、いわゆる「折半ルール」が定着した。なお、昭和59年度には、交付税特会の借入額が巨額になった<sup>92</sup>ことや、個々の地方団体にとっては交付税総額の確保のためマクロレベルで巨額の借入を行っているという意識が希薄となっており財政規律を保つべきとの意見もあったことから、新たな借入は行わないこととなった<sup>93</sup>。交付税総額の確保については、当分の間、必要に応じて増額または減額することとする旨を交付税法附則に規定し、不足する場合の実際の対応としては、一般会計からの特例加算を行い後年度に精算することとなった。

その後の昭和60年代から平成10年代前半にかけては、行革と景気回復により、財政収支は回復していった。国では平成2年度に赤字国債の発行をゼロとし、地方では昭和60年度に通常収支が均衡し、基本的に平成5年度までは均衡基調が続いた。過去の交付税特会借入金の繰上償還などの健全化措置が採られたり、平成3年度から5年度にかけて交付税総額を減らし後年度に加算するという特例減額措置が採られたりしている。

昭和60年代から平成5年度にかけて、地方財政の収支が改善していく時期にあつて、地方財政運営上、課題となったのは、国庫補助率の引下げとその補填措置であり、平成5年度に国庫補助率の恒久化がなされるまで継続して検討がなされ、地方財政において所要の措置が講じられた。国において、公債発行抑制と財政再建のためにシーリングをかける中で公共投資の事業量確保や国地方の役割分担の見直しの必要のためとして国庫補助率の引下げがなされ、地方財政において支障がないよう対応することが必要となったのである。交付税の特例加算や国費減少部分への臨時財政特例債の充当と元利償還への交付税措置のほか、たばこ税の交付税対象税目への追加、地方たばこ消費税の引上げと恒久化といった臨時的または恒久的対応を織り交ぜながら地方財政の総額確保の措置が講じられた。

その後、バブル崩壊により、平成6年度当初の地方財政計画の段階で大幅な財源不足が生じることとなり、交付税特会借入の復活を余儀なくされた<sup>94</sup>。後続の年度においても財源不足が続き、平成8年度には交付税法第6条の3第2項に該当する状況となったため、地方行財政制度の改正を行う必要が生じた。このとき、地方交付税の不足分について国地方が折半して補填する措置が再び制度化されたほか、財源対策債の増発により対応がなされた。また、平成11年度には恒久的な減税がなされることとなったため、これへの対応として、たばこ税の一部地方移譲や法人税の交付税率の引き上げ、地方特例交付金の創設等により地方税の減収の補填措置が採られたほか、地方交付税の減収分については、交付税特会借入と後年

---

<sup>92</sup> 交付税特会借入は、国地方での税制改正までのつなぎと見られていたが改正が行われない中、収支不均衡への対応として借入金が増え、昭和58年度末の残高は11兆5219億円に達していた。

<sup>93</sup> 昭和59年度において、特会借入の残高のうち国負担分は一般会計の借入金に振り替えられ、残りの地方負担分については、特例国債からの脱却という国の財政再建目標が昭和66年度に設定されたことから、これに合わせ償還を昭和66年度以降に繰り延べることとされた。

<sup>94</sup> 平成6年度については、年度当初の財源不足が見込まれることとなったが、平成4年度や5年度においても、年度途中において国税収入の減により当初予定していた交付税総額を確保できないこととなり、補正で交付税特会借入を活用する措置が採られていた。

度償還の折半ルールが採られた。

その後も毎年度財源不足が続く中で、交付税特会借入の残高が 12 年度末で約 38 兆円に上っていた。特会借入はマクロでの地方団体共同での借入のため、各団体にとって負担がわかりにくくなっていることから、平成 13 年度からは、折半ルールは維持するものの、国負担分は一般会計からの繰入れを行い、地方負担分は新たに特例的<sup>95</sup>な地方債（臨時財政特例債。後年度の元利償還金の全額を基準財政需要額に算入。）を創設し、これを発行することで補填することとされた。以後、財源不足への対応として、この臨財債による方式が平成 20 年代を通じて継続している。

この間、国から地方への税源移譲、国庫補助金改革、地方交付税の見直しを内容とするいわゆる三位一体の改革が、平成 13 年 4 月に誕生した小泉内閣により進められ、平成 18 年度までの間に、3 兆円の税源移譲、4.7 兆円の国庫補助負担金改革のほか、地方交付税については臨財債と合わせ、約 5 兆円の減となった<sup>96</sup>。三位一体の改革を含む構造改革は、税源移譲やひも付きの国庫補助金の改革といった地方分権的側面も有していたが、財政再建や透明化、自己責任の拡大を志向する要素を有していた。小泉内閣は、厳しい財政状況を背景に交付税制度の抜本改革が必要と認識していた経済財政諮問会議民間議員らによる政策提言<sup>97</sup>を梃子に、会議メンバーでもあり地方財政対策を担う総務大臣や財務大臣もコミットしているものとして基本方針（骨太の方針）をまとめ、それを閣議決定とすることにより、政府全体を拘束し地方財政改革などの諸改革を断行していった。北村（2009：127-32）や細井（2014：235）が指摘するように、総務省も地方交付税の財源保障機能の廃止といった交付税制度の存在意義そのものを問われかねないような大幅な制度改革が諮問会議の場などで真剣に求められるような状況に陥るのを避け、制度そのものを維持するため、地方団体に不利であると承知しつつも交付税総額の抑制を含む一定の制度の見直しを諮問会議で示していった<sup>98</sup>。図 2-1 からわかるとおり、地方財政の規模、交付税額の状況は、不況下にあっ

<sup>95</sup> 地方公共団体の歳出の財源は、建設地方債等を除き、原則として地方債以外の財源としなければならないとされ（地方財政法第 5 条）、起債対象は基本的に投資的経費に限定される。臨時財政特例債はこの例外となるため、地方財政法に特例的規定が設けられている（附則第 33 条の 5 の 2）。

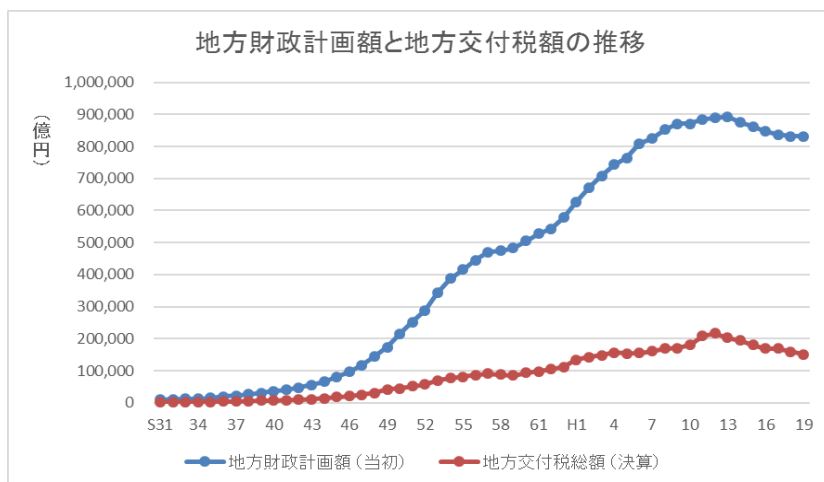
<sup>96</sup> 三位一体改革の具体的な内容や経緯については、井川（2007）、黒田（2007）等参照。また、三位一体改革期に交付税額の削減が可能となった理由を分析するものとして、総務省や財務省、与党幹部といった政治的プレイヤーの選好とゲームの構造を分析することで、地方財源不足への対応や三位一体改革を含む地方財政制度の変容を描いている北村（2009）や、三位一体改革期に実行できた交付税総額の削減と実行に至らなかった交付税制度の抜本改革について、そのような政策アイデアを認知的・規範的に受容して主導するアクターが専門的執務知識を発揮することで政策が実現することを指摘し、前者はそうした条件を充たし、後者は充たさなかったため、政策の成否が分かれたことを示している木寺（2012）を参照。

<sup>97</sup> 平成 13（2001）年 5 月 18 日の経済財政諮問会議では、民間議員から「国と地方の在り方に関する論点整理」が民間議員提出資料として示され、その中では、段階補正の廃止・縮小や人口一人当たり税収等の単純な基準での交付税額の決定、事業費補正の見直し等が提案されており、諮問会議での交付税改革等の議論の出発点となったと認識されている（岡本 2002: 83）。

<sup>98</sup> 平成 14（2002）年 11 月 20 日の経済財政諮問会議において、塩川正十郎財務大臣からは財源保障機能の廃止・縮減を図ること、具体的には、マクロの財源保障を行うために策定されている現行の地方財政計画の将来的な廃止と、当面の措置として地方交付税による財源保障の対象となる地方歳出の範囲の見直しが主張されている（塩川議員提出資料「地方の自立のための改革に関する基本的考え方」）。ここにいうマクロの財源保障を行うための地方財政計画の廃止が何を意味するかは、同日付の財政制度等審議会の答

た昭和 50 年代も拡大が続き、その後も一貫して拡大傾向にあったが、三位一体改革期には、全体として合理化・削減がなされており、それまでとは様相を異にしていることがわかる。

図 2-1



(地方財政統計年報より作成)

申（平成 15 年度予算の編成等に関する建議）に示されており、この答申は、同日の諮問会議資料としても塩川財務大臣から提出されている。これによれば、国が地方歳出に関与する一方で、地方交付税が、地方財政計画の歳出の財源を保障する仕組みを廃止し、税収偏在に伴う財政格差を是正する財政調整機能に限り、住民一人当たりの税収を基準としての調整や地方団体間での水平的調整を検討することが必要とされている（細井 2014）。これは、現行の交付税制度の廃止ないしは大幅な改変であり、交付税による地方の財源保障と財政調整の一体的実施を通じて自治体財政を擁護する立場の総務省としては受け入れられないものである。なお、答申にみじくも記されているとおり、地方交付税は、国が地方歳出に関与している一方で財源を保障する仕組みであって、財源保障の仕組みの改廃を論ずるには、まずは国庫補助負担金をはじめ、義務付けや規制等、国全体としての地方歳出への関与のあり方そのものが問われなければならないのである。つまり、国地方の融合的政府間関係の変容を迫るものとなるのであって、単に地方交付税の在り方を見直せば済むといったものではない。国地方が融合的關係を持つヨーロッパ大陸型国家においては、内政の総括官庁（内務省）の存在が特徴の一つとして指摘されており（西尾 2001; 笠 2010; 磯崎・金井・伊藤 2014）、交付税制度の抜本改革が、その前提となる国地方間関係の融合から分離へのドラスティックな改革までも射程に入れているものであれば、現に国地方の融合的關係下で機能している統合的な地方財政制度を担っている内政・自治制度官庁としては、交付税制度だけを取り上げて抜本改革を行うことは肯定しがたいものとなる（金井（2007）は、自治制度官庁が融合的で縦割りを排した統合的な「総合性」の確保をめざすアクターであるとしている）。交付税だけを見てその抜本改革を唱える向きには、現行の集権分散の融合システムにあっては、交付税による財源保障機能がなければ、国が政策を決定し地方に義務付け等を行っても地方で実行する財源がないこととなり、政策の多くが画餅に帰してしまう現実を見ない改革であるといえる。総務省は、諮問会議等での交付税の抜本改革を志向する財務省や民間議員の主張・提言に対し、地方の反発を予想しつつも所要の見直しは行うという姿勢を示している。地方自治を擁護する内政・自治の制度官庁としては、大局的にはそれが地方のために制度そのものを守ることになると考えていたと解される。上記の財務大臣資料の提出と同日の諮問会議において、片山虎之助総務大臣は、三位一体改革による国庫補助負担金の改廃や税源移譲に伴う交付税の見直しのほか、地方財政計画の歳出の抑制による財源不足額の圧縮と交付税総額の抑制を図る方針を打ち出している。具体的には、地方財政計画における地方単独施策等に係る歳出（給与関係経費、投資的経費、一般行政経費等）の抑制のほか、留保財源率の引上げ、算定方法の簡素化、事業費補正、段階補正の見直しが示されている（片山議員提出資料「三位一体の改革について」）。これについて片山総務大臣からは、「我が省としては思いきった判断でございまして、地方からいろんな反発があるかもわかりませんが、やらざるを得ないと考えております」（同日の諮問会議議事録）と述べている。

## (5) 三位一体の改革下における地方財政の合理化

三位一体改革期における地方交付税に関する具体的な改革としては、後続の内閣による改革も含め、地方財政計画における歳出の見直し・合理化を通じて交付税総額が抑制されたほか、段階補正や事業費補正の見直し、包括算定経費（新型交付税）の導入、行革インセンティブ算定をはじめとした地方の頑張りを踏まえた算定の導入といった算定方法の見直しが行われた<sup>99</sup>。また、こうした方向性の一環として、地方団体の新たな財政再建法制についても、透明性の確保と早期是正機能の充実の見地から新たな仕組みが検討・整備されていった。以下、各事項について順に見ていくこととする。

まず、段階補正については、後述するように、基準財政需要額の算定に用いられる測定単位の補正の一種であり、人口等の規模が小さい場合は行政コストが割高に、大きい場合は割安になることを反映させるものであり、小規模自治体に手厚く算定されることとなる補正である。平成13年の「骨太の方針2001」において「地方団体の財政運営に対する合理化や効率化への意欲を弱めることにならないよう」見直しを図るべきであるとされ、小規模団体でも職員の兼務や外部委託等で効率的な財政運営が行われている実態があるとして、平成14年度から16年度にかけて、人口段階ごとに団体の平均行政経費を基準にして割増率を算定する方法から、効率的な財政運営を行っている上位3分の2の市町村の平均行政経費を基準に割増率を算出するよう見直された。こうした手法は、公共料金の価格設定方式の一つであるヤードスティック方式（各事業者のコスト等の指標を比較し、効率的な事業者の指標を基準として料金水準を設定するもの。これにより事業者にとって効率化への誘因が働く）と仕組み・機能として相通じるものがあると解されており（岡本 2002: 119）、同様の手法は、平成28年度から導入されたトップランナー方式や基準財政収入額の算定に用いる徴収率の見直しにも見られるものである。

次に、事業費補正については、投資的経費において地方負担の一定割合をその年度の基準財政需要額に算入したり、地方債を財源とするときに後年次の各年度における元利償還金の一定部分をそれぞれの年度の基準財政需要額に算入したりするものである<sup>100</sup>。投資的経費については、交付税制度発足当初は、標準的な施設の存在を想定し、耐用年数に応じた減価償却分を単位費用に計上するようにしていた。これはすでに施設が存在していることを前提にしたものであり、インフラ整備の後進地域のように新たに各種の施設整備をする必

---

<sup>99</sup> 本文で解説するもののほか、補正係数適用の削減などの算定方法の簡素化・透明化が図られるとともに、道府県の留保財源率の引上げ（20%から25%）などが行われている。留保財源率の引上げにより、基準財政収入額の減になるが、その分、基準財政需要額が算定対象とする事務事業が縮小され、交付税での財源保障の範囲も縮小するものであることから、交付税総額の拡大につながるものではないことに留意が必要である。むしろ交付税算定の簡素化・合理化の流れに沿ったものといえる。

<sup>100</sup> 元利償還金の後年度交付税措置を行う事業費補正は、通常、補正係数で行われるが、元利償還金や起債額を測定単位として行うものもある（表2-2参照）。後者は厳密には「補正」ではなく、「公債費方式」と呼ばれることがある。両者の間で性格や趣旨に変わりはないことから、本稿では、両者とも事業費補正と分類しておく。

要が高い場合にはこの方式では十分ではないことや、各年度同一・同規模の事業が繰り返されるものではなく、年によって財政需要が大きく変動することから、より動的な算定が求められるようになった。このため、昭和 37 年度から事業費補正が設けられたほか、単位費用についても昭和 44 年度からは減価償却費算入方式に代わり、国の長期計画等を参考に公共施設の当面の目標整備水準を設定し、それと現在の水準との差を埋めるための所要の事業費を年次計画に基づいて標準団体の標準事業費として算入する方式（標準事業費方式）が導入された。交付税の算定における基準財政需要は、本来地方団体のあるべき財政需要を客観的、間接的に捕捉算入するものとされ、実績を反映させるべきではないとされていたことから、地方団体の負担分を直接算入する事業費補正については古くから批判があった（藤田 1978 等）。しかし、近代化の進展や都市と地方の格差拡大を踏まえ各種のインフラ整備が必要となっていくことから、国庫補助負担事業のほか地方単独事業についても事業費補正を適用するなど、事業費補正の適用対象や算入率の拡大が図られていった。条件不利地域や財政力が弱い団体については、たとえば過疎債が起債充当率 90%、交付税算入率 70%と設定されているなど、地方債の充当率や元利償還金の後年度交付税算入率が高くなるような配慮もなされている。

インフラ整備が進んでいった反面、事業費補正が国の累次の経済対策に地方を同調させる政策誘導として機能し、地方の公債費負担をいたずらに増大させたとの指摘<sup>101</sup>もなされてきたことから、平成 14 年度以降、公共事業については算入率の引下げと標準事業費方式による単位費用化が進められるとともに、地方単独事業では、事業費補正の大きなウェイトを占めていた地域総合整備事業債の廃止と、それに代わって、対象事業を重点化し措置率を引き下げた地域活性化事業債の創設がなされるなど、事業費補正の大幅な縮減が行われた。なお、交付税制度との関係上必要な地方債（臨時財政対策債、財源対策債、補正予算債等）、個別法で特に財源措置が定められているもの（過疎債・辺地債等）、国民の生命・安全に係るもの（災害復旧事業債等）は制度が継続されている。

また、普通交付税の算定の簡素化や予見可能性向上の見地から平成 19 年度より導入されたのが包括算定経費（新型交付税）<sup>102</sup>である。これは、基準財政需要額において人口と面積を基本に簡素な算定を行うものである。制度導入に当たっては、地方団体の財政運営に支障や激変を生じさせないよう変動幅を最小限にとどめること、国の義務付けが強い分野については適切な財源保障のため正確な算定が基本とされることを念頭に、国の義務付けがない又は弱い分野（道路橋りょう費と港湾費を除く投資的経費や企画振興費）の算定に導入さ

---

<sup>101</sup> 例えば、「今後の地方財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針（平成 13 年 6 月 26 日閣議決定）」では、「特定の事業の地方負担を交付税で措置する仕組み（地方債の償還費を後年度に交付税措置する仕組み等）と補助金の組合せによって、事業費の大半を賄えることも多い。そのため、地方の実質的負担が少ない事業にインセンティブを与え、地方が自分で効果的な事業を選択し、効率的に行っていくという意欲を損なっている面がある。」としている。

<sup>102</sup> 導入当初は新型交付税とも呼ばれ、制度導入後は、従来の経費を個別算定経費、新型交付税については包括算定経費と整理されている。

れ、算定方法についても単純に人口や面積を基準とするのではなく、過疎地ほど経費が割高になることから、人口規模による行政コストの差を反映することとされたほか、宅地・耕地等の土地の利用形態による行政コストの差についても反映することとされた。また、離島や過疎など真に配慮を要する地方のため、包括算定経費に統合する算定項目の中からこのような経費を抽出し、地域振興費として新たな算定項目を設け、へき地や離島、寒冷地の増加需要額を算定するようにしているが、新型交付税の導入により、個別算定項目が約3割削減され、算定の簡素化に資するものとなった。

このほか、地方の行革等の努力や地域活性化に向けた頑張りや成果を踏まえた算定が導入された。これは、「骨太の方針 2004」において、地方団体の効率的な行財政運営を促進するよう地方交付税の算定の見直しを検討すべきとされるなど、地域振興や行政改革の努力に報いる算定ができないかという指摘もあったほか、地方団体からの意見や国会審議においても同様の意見が示されてきたことから進められたものが嚆矢となっている。黒田（2007）の指摘するとおり、交付税制度には行革自体を目的とはしていないが、行革を促す仕組みが制度上備わっており、行革努力により交付税の算定に用いられる水準以上に経費が抑えられていれば、その分が他の行政施策に活用できることとなる。また、基準財政収入額においても標準的な税率や徴収率で算定していることから、標準的な税率や徴収率以上の税収分は他の施策に活用できる。このように、交付税算定において標準的な歳出・歳入に基づく算定を行うことには、一定の行革インセンティブが伴うものであるが、交付税制度が内包する行革インセンティブを超えてさらに、行財政運営に一定のスリム化が見られる団体に対し、行革努力を織り込んだかたちで財政需要を算定するのは、交付税を行革目的の政策誘導に用いることにつながり、本来の制度趣旨から逸脱するものではないかといった指摘もなされる。また、そもそも積極的に行革を行っている団体は、その分行財政運営が合理化され、そうでない団体よりも需要は低いはずであり、にもかかわらず財政需要をさらに増額して算定するということは、標準的財政需要の算定という性格からしてあり得るのかという疑義も生じるところである。総務省は、そうしたことを踏まえた上で、交付税制度の枠の中で矛盾のないかたちで整合的に算定されるよう注意して行革インセンティブ算定を仕組んでいったことがうかがえる（稲山等 2014: 38-40）。平成 17 年度に実際に導入された行革インセンティブ算定の仕組みを見ると、行革のために当座はむしろ「必要」となる経費に着目して、歳出削減を反映した補正として、事務の IT 化の高度化等の初期経費や、徴税強化の取組を反映した補正として、時間外の滞納整理等の経費を算入している。交付税制度の趣旨に合致するかたちで、すなわち、自治体に財政需要が発生していることに着目して、当該必要な経費を行革インセンティブとして算定項目に織り込んでいる。

平成 18 年度以後も行革や地域活性化に成果を上げている地方の頑張りや踏まえた様々な算定が創設されているが、これは平成 17 年度に創設された算定の考え方を敷衍したものとなっている。例えば、行革努力を行っている団体や地域活性化、人口減少対策に取り組み、関連する成果指標を全国標準よりも伸ばしている団体は、捻出した財源を地域活性化に充



て、単位費用で積算した標準的な行政経費以上に予算を投入して積極的に多くの取組を行っているとして、そこに財政需要が発生していることに着目し、行革努力や地域活性化、人口減少対策に関する成果指標（職員数削減率、人件費削減率、農業産出額、若年者就業率、小売業年間商品販売額、人口増減率等）を反映した割増し算定が行われている。平成 18 年度には「企画振興費」に行革努力の成果を反映した算定が創設され、平成 19 年度には新型交付税導入に伴い創設された「地域振興費」に平成 17 年度創設の歳出削減を反映した補正や平成 18 年度創設の行革努力の成果を反映した補正が統合され、一括して算定されるようになった。また、その後も、算定費目の改廃はあるが、頑張る地方応援プログラム、地域の元気創造事業費、人口減少等特別対策事業費など成果指標を算定に用いることが常態化するようになったといえる。

交付税総額の抑制については、「骨太の方針 2003」に基づき、平成 16 年度において、投資的経費（単独）について平成 2～3 年度の水準を目安に抑制し、人件費については地方警察官の増員を織り込んだ上で地方公務員数の 1 万人超の削減、経常的経費（単独）については総額でマイナスとすることなどにより、地方交付税額は前年度比 6.5%減、臨財債は 28.6%減で双方合わせた実質的な交付税額が 12%減（△2.9 兆円）となった。この間の国の一般歳出の削減が 1.7 兆円の増、地方が 4.1 兆円の減（平成 15 年度比の 18 年度の額）となった。いわゆる「地財ショック」といわれるものであり<sup>103</sup>、地方側にとっては、歳出削減が地方に偏っているとして、地財ショックの時期の前後でなされた三位一体の改革全体への地方からの評価は、国から地方への税源移譲という画期的な一面がありつつも、厳しいものとなっている（井川 2007; 石原 2016; 黒田 2017; 小西 2017 等）。地方にとって平成 10 年代は、地方財政計画と交付税総額の圧縮という厳しい財政環境の中にあった。

以上、国地方間の財政関係を規定するマクロの財源保障と地方財政計画について経緯も含め制度論的分析を行ってきた。昭和 30 年代の地方交付税制度発足当初は、地方財政計画におけるマクロの積算根拠が実績に比べ十分なものではなかったが、制度の運用を重ねマクロの地方財政計画とミクロの各団体の予算編成が相互参照的過程を通じて安定していくに伴い、地方自治体の財政需要の状況をより適切に反映したマクロの地方財政計画の積算となっていった。そうして積算された地方財政計画の規模は、法定された国税の一定分では不足することとなったが、財源不足を毎年度マクロレベルで補填する地方財政対策を講じることにより、各団体に分配される交付税額を確保し、各団体の財政運営に支障が生じない

---

<sup>103</sup> 平成 16 年度については、地方団体からすれば、毎年度、地方財政対策は厳しいものとなるとは言われていても、一定の限度はあるだろうと思って予算編成事務を進めていたところ、各団体の予算編成が相当程度進んだ段階で蓋を開けてみると、これまでにない交付税額の圧縮となり、地方からは「地財ショック」として受け止められ、予算編成に支障が生じたものである。個々の団体によっては予算編成が厳しい状況になることも予想されるとして、特定の地方債の充当率の引上げ等の弾力的運用により一般財源の軽減を図り、当面の予算編成に資する措置が講じられた。また、これをきっかけに、平成 17 年度の概算要求からは、その段階での翌年度の地方財政の仮収支試算と交付税総額が示されるようになり、地方団体にとっては、翌年度の交付税額についての一定の方向性は把握できるようになり、予見可能性が高まることとなった（地方財務協会 2004: 3-7）。

ように措置されるようになったのである。しかしながら、一方で、国が行財政合理化を重視する政策に傾くと、各団体に分配される交付税額も地方財政計画の圧縮を通じて抑制の方向へと向かうことになりうるということがわかる<sup>104</sup>。

次に、財源不足に対応し総額として確保された交付税が個別団体に分配される段階においてどのように算定されるのかを検討することとする。

## 2. 地方交付税の種類と配分方法

地方団体に配分される地方交付税は、大きく2種類に区分される。一つが普通交付税であり、地方交付税総額の94%に相当する額とされている。基準財政需要額が基準財政収入額を超える団体に対して、その超える額に相当する額が普通交付税として交付される。

基準財政需要額とは、標準的な行政サービスを提供するために必要と見込まれる財政需要額であり、基準財政収入額とは、各団体の財政力として算定される標準的に見込まれる税収等である。なお、基準財政需要額は地方団体の財政需要のうち一般財源により対応する部分に係る額であり、これに対応して、基準財政収入額の算定の対象となる収入も一般財源としての収入に限られることとなる。

もう一つが特別交付税であり、地方交付税総額の6%に相当する額とされ、普通交付税の画一的算定方法では捕捉できない特殊な財政需要や普通交付税算定後に生じた災害等に係る財政需要など、特別な財政事情を考慮して算定されるものである。

さきに、地方交付税の目的は地方の財源保障と財源調整であると示したが、基準財政需要額の算定等を通じて自治体が必要とする業務に係る財源保障を行うとともに、基準財政需要額と基準財政収入額の差分相当を普通交付税として交付し、また、普通交付税算定と整合のとれたかたちで財政力に応じた特別交付税の算定を行うことにより、財政力に応じた交付、すなわち財源調整も行うこととなる。地方交付税の算定を通じて、2つの目的を合わせて充たすこととなるのである。

---

<sup>104</sup> 地方の財源不足額への毎年度の地方財政措置による対応について、中村（2013（四）：98-104）は、「国税減税の影響を交付税率の引き上げにきちんと反映できず、臨時的な特例措置や附則での運営を許したために、交付税は国の政策や国の財政状況で、いかようにも操作できる単なる交付金に貶めてしまったのである」とし、本来は、地方共有の固有財源かつ間接課徴形態の地方税として、交付税率の引き上げを求めるべきであったと指摘している。しかしながら、現実問題として、国が国債頼みの財政運営をとる中で地方だけが国税の法定税率を引き上げることで対応することは困難であるといえる。また、もし、中村が求めるように、財源不足額を法定税率の引き上げで対応するような制度慣行にあったとしても、その場合は、毎年度の法定税率は固定的なものではなく、そのときの状況を反映して容易に上下するものとなる。国家財政の運営上、法定税率の引き上げに耐えられないとした場合には、地方の財源不足額を圧縮する方向で地方財政計画が作成され、そのときは、ある年度に法定税率を大きく引き下げられたりすることも想定される。結局は、法定税率に触れずに地方財政対策による各種措置を講じて財源確保を図る現状と比べて、不確実性や不安定性を免れるものとなるとは必ずしもいえない。過去を顧みても、地方配付税は、その総額が国税の一定税率にリンクされ、配付税原資の国税の増減税があっても影響額は配付税への繰入率に反映されたりもしていた（中村（2011）参照）が、ドッジ・ラインで配付税率が半減されるということもあるなど、税率の増もあれば減もあり、必ずしも安定的なものとはいえなかった。

## (1) 基準財政需要額

基準財政需要額の具体的な算定方法は、基本的に都道府県分、市町村分としてそれぞれが実施することとされる行政項目ごとに次の算式で算定した額を合算した額となる。

単位費用×測定単位の数値×補正係数（交付税法第11条）

すなわち、基準財政需要額＝ $\Sigma$ 各行政項目の（単位費用×測定単位の数値×補正係数）である。

単位費用とは、各行政項目において、標準的条件を備えた地方団体が合理的かつ妥当な水準において地方行政を行う場合又は標準的な施設を維持する場合に要する経費を基準として算出される単価である。具体的には、人口や面積等が平均的で自然的・地理的条件などが特異でない団体（道府県で人口170万人・面積6,500平方km、市町村で10万人・面積210平方kmの市）を標準団体として想定し、その標準団体において、各行政分野で必要とされる職員の給与費、物件費等を見積もり、そこから補助金等の特定財源を控除し一般財源の所要額を積算した上で標準団体において想定される測定単位の数値でこれを除して算出する。

標準団体の標準的な歳出－左のうち国庫補助金等の特定財源

単位費用＝

標準団体の測定単位の数値

行政水準等をどう設定するかが重要となってくるが、これは、経年で固定的なものではなく、その時々々の社会経済情勢を踏まえたものであり、今日では地方財政計画と連動したものとなっている（石原 2016: 276）。マクロの地方財源が地方財政計画の策定を通じて保障されており、単位費用の算定の基礎となる行政水準もさきに述べた地方財政計画の規模や歳出の内容によって決まってくることとなる。

測定単位は、各算定項目で財政需要量を測定するための尺度である。測定単位に用いられる指標としては、財政需要の的確な反映という見地から行政費用との相関度が高く妥当性があるもの、配分の公正を担保するべく公信力や客観性があるもの、数値の把握に誤りを犯しにくい簡明性のあるものという観点から採用されるものであり、国の指定統計調査の結果や法令等で地方団体に備付義務がある台帳の数値等が用いられている。

基準財政需要額算定に必要な要素として、こうしたものの他に補正係数がある。補正係数は、標準団体を基礎とした単位費用に各団体の測定単位を掛け合わせただけでは捉えきれない、自然的・社会的な条件の違いなど地域の様々な特性を加味するためのものである。測定単位あたりの行政コストは自然的・社会的な条件により違いが生じるが、そうした違いを無視することは基準財政需要額が合理的かつ妥当な水準を示すものとならず、不公平な配分結果となるおそれがある（石原 2016: 285）との考えに基づくものである。補正係数を用いなければ、各団体の財政需要の算定は、標準団体の標準的経費に基づく単位費用によりな

されることとなり、各団体の様々な条件や特性を勘案しない平均的な費用に基づく算定となる。具体的には、人口や面積といった測定単位の規模に単純に比例するものとなる。国から地方への財政移転に際し、地域の特性によっては、同様の住民サービスを提供するにしても様々な条件やコストの違いがあるにもかかわらず、それらを見做して機械的に人口や面積当たりでの財政移転を実施するというだけでは、地域の実情に応じた必要な行財政運営が見込めなくなる。算定の簡素化に配慮する必要はありつつも、地方団体が実施することを義務付けられまたは期待されている事務について、交付税による財源保障や財政調整をできる限りきめ細かに行うためには必要な措置といえよう。

交付税算定上は、測定単位の数値を割増または割落としを行って補正するかたちが採られている。理論的には単位費用に差を設定すべきであるが、そうすると様々な状況に応じた非常に多くの単位費用を設定せねばならず複雑化してしまうため、算定技術上、単位費用を固定し、測定単位の数値を補正する方法が採られている（兵谷・横山・小宮 1999: 192; 石原 2016: 285）。具体的な体系としては、客観的なデータが得られる範囲で一定の共通性のある条件を有するものとして、以下の8つの補正が設けられており、各行政項目でそれぞれに適した補正が単一または複数用いられるものである<sup>105</sup>。

- ①種別補正：測定単位のうちに種別があり、その種別ごとに単位当たりの費用の差に応じて測定単位の数値を補正するもの。例えば、港湾費（測定単位：係留施設延長）について、港湾の種別（特定重要港湾、重要港湾、地方港湾）によって、係留施設1メートル当たりの維持管理費等が異なる。
- ②段階補正：人口や面積といった測定単位の数値の多少による段階に応じて、スケールメリットが働き、行政経費が逡減または逡増することを勘案するもの。
- ③密度補正：人口密度等の増減に応じて、行政経費が逡減又は逡増することを勘案するもの。単に人口密度等の多少によるものとせず、特定の教育行政費や社会福祉行政経費等を実態に応じて基準財政需要額に算入するために、密度の定義を測定単位の数値に対する特定の数値の割合と広く解釈し、そうした数値を「密度」として使い補正している。例えば、社会福祉費の測定単位は人口であるが、保育園や認定こども園の運営経費については、人口とは必ずしも比例せず、園に在籍する人数に比例する。この場合に、測定単位当たりの園在籍人数を園在籍人数密度として標準団体の密度に対する各自治体の密度の大小に応じて経費を補正する。
- ④態容補正：測定単位当たりの額が、地方団体の都市化の程度（人口集中地区人口、昼間流入人口の多寡等により全市町村を区分し大都市ほど行政需要が増加する廃棄物処理経費や道路維持、消防出動等の経費について割増しや割落としを行う）、法令上の権能（保健所設置市とその他の市の経費の違いを反映）、遠隔地（離島や辺地で割高となる旅費や資

---

<sup>105</sup> 種別補正の適用される費用についてはまず種別補正を行い、補正後の数値に対して他の補正を順次適用することとされている。各補正係数を連乗するか加算するかは、相互に関連が強い場合は連乗、関連が薄い場合は加算となっている（兵谷・横山・小宮 1999: 259、石原 2016: 286-287 等）。

材費を反映)、農林水産業への特化状況(農林水産業の振興、地域振興のための財源の充実を図るもの)、公共施設の整備状況(地方団体ごとの投資的経費の必要度を表す指標(例えば道路未整備比率)の全国平均に対する比率を反映して算定)等、地方団体の態容に応じて、割高又は割安となることを勘案するもの。実際の投資的経費の財政需要を勘案する事業費補正も態容補正の一つに位置付けられている。

- ⑤寒冷補正：職員の寒冷地手当、施設の光熱水費や除雪経費等の増加財政需要のため、寒冷又は積雪の度合いによって経費が割高となることを勘案するもの。
- ⑥数値急増／数値急減補正：人口や学級数、農家数等について、数値急増により財政需要が増加することや、数値急減によって即座に財政需要が落とせなかったり行政経費が割高になったりすることを勘案し、こうした状況を反映するもの。
- ⑦合併補正：合併後の各種施設整備、行政の一体化や行政水準の格差是正等の財政需要を算入するために適用するもの。
- ⑧財政力補正：災害復旧費の一部の起債の償還額を基準財政需要額に算入するに当たり、償還額の税収入に対する割合が高い団体について算入率を引き上げるもの。

なお、公債費については、事業費補正により、発行された地方債の種類ごとに後年度償還に係る交付税措置の算入率が定められているが、その前段として、地方債の種類ごとに事業に地方債を充てられる充当率も異なっている。例えば、過疎地域が起債できる過疎債などは、交付税算入率はもとより起債充当率も高く設定されており、発行する自治体や事業の性格の違いを勘案した対応がとられているといえる。

市町村分の各行政項目において、単位費用、測定単位及び適用される補正係数としてどのようなものが用いられているかを一覧として整理すると、表 2-2 のようになる。

表 2-2 普通交付税算定費目と測定単位・単位費用・補正係数（平成 29 年度の例）

経費の種類		測定単位	H 2 9 単位費用	H 2 8 単位費用	補正の種類	
<b>(1) 個別算定経費</b>						
土 木 費	消防費	人口	11,300	11,300	段階補正、密度補正及び態容補正	
	道路橋りょう費	道路面積	73,500	75,200	種別補正、態容補正及び寒冷補正	
		道路延長	193,000	193,000	態容補正及び寒冷補正	
	港湾費	港湾	係留施設の延長	27,100	26,600	種別補正、態容補正及び寒冷補正
			外郭施設の延長	6,180	6,300	態容補正
		漁港	係留施設の延長	10,500	10,700	態容補正及び寒冷補正
			外郭施設の延長	4,360	4,400	態容補正
	都市計画費	都市計画区域人口	988	957	態容補正	
	公園費	人口	530	531	態容補正	
		都市公園面積	36,300	36,300		
下水道費	人口	94	94	密度補正及び態容補正		
その他の土木費	人口	1,700	1,680	段階補正、密度補正及び態容補正		
教 育 費	小学校費	児童数	43,200	43,100	密度補正、態容補正及び寒冷補正	
		学級数	850,000	828,000	態容補正及び寒冷補正	
		学校数	9,079,000	9,181,000	態容補正及び寒冷補正	
	中学校費	生徒数	40,700	40,400	密度補正、態容補正及び寒冷補正	
		学級数	1,042,000	1,010,000	態容補正及び寒冷補正	
		学校数	8,594,000	8,778,000	態容補正及び寒冷補正	
	高等学校費	教職員数	6,563,000	6,668,000	種別補正、態容補正及び寒冷補正	
		生徒数	69,600	70,300	種別補正、態容補正及び寒冷補正	
	その他の教育費	人口	5,140	5,090	段階補正、密度補正及び態容補正	
		幼稚園等の子ども数	369,000	360,000	態容補正及び寒冷補正	
厚 生 費	生活保護費	市部人口	9,520	9,520	段階補正、密度補正、態容補正及び寒冷補正	
	社会福祉費	人口	22,300	21,100	段階補正、密度補正及び態容補正	
	保健衛生費	人口	7,780	7,820	段階補正、密度補正及び態容補正	
	高齢者保健福祉費	65歳以上人口	63,800	70,900	段階補正、密度補正及び態容補正	
		75歳以上人口	82,200	90,600		
清掃費	人口	5,080	5,070	密度補正及び態容補正		
経 産 業 費	農業行政費	農家数	83,400	81,500	段階補正、密度補正、態容補正及び寒冷補正	
	林野水産行政費	林業・水産業従業者数	291,000	269,000	密度補正、態容補正及び寒冷補正	
	商工行政費	人口	1,240	1,280	段階補正及び態容補正	
総 務 費	徴税費	世帯数	4,380	4,530	段階補正、密度補正及び態容補正	
	戸籍住民基本台帳費	戸籍数	1,170	1,190	段階補正、密度補正及び態容補正	
		世帯数	2,090	2,160	段階補正、密度補正及び態容補正	
	地域振興費	人口	1,820	1,910	段階補正、密度補正、態容補正及び寒冷補正	
面積		1,038,000	1,043,000	種別補正、態容補正及び寒冷補正		
地域経済・雇用対策費	人口	420	740	段階補正及び経常態容補正		
地域の元気創造事業費	人口	2,530	2,530	段階補正及び経常態容補正		
人口減少等特別対策事業費	人口	3,400	3,400	段階補正及び経常態容補正		
公 債 費	災害復旧費		950	950	種別補正、財政力補正	
		辺地対策事業債償還費	800	800	種別補正	
	補正予算債償還費	H10以前許可債	800	800	種別補正	
		H11以降同意（許可）債	54	54	種別補正	
	地方税減収補填債償還費		24	24	種別補正	
	臨時財政特別債償還費		29	31	種別補正	
	財源対策債償還費		22	22	種別補正	
	減税補填債償還費		63	64	種別補正	
	臨時税収補填債償還費		53	53	種別補正	
	臨時財政対策債償還費		63	64	種別補正	
	東日本大震災全国緊急防災施策等債償還費		103	103	種別補正	
	地域改善対策特定事業債等償還費		800	800	-	
	過疎対策事業債償還費		700	700	-	
	公害防止事業債償還費		500	500	-	
	石油コンビナート等債償還費		500	500	-	
	地震対策緊急整備事業債償還費		500	500	-	
合併特別債償還費		700	700	-		
原子力発電施設等立地地域振興債償還費		700	700	-		
<b>(2) 包括算定経費</b>						
		人口	18,380	19,080	段階補正	
		面積	2,426,000	2,437,000	種別補正	

※地方交付税法、普通交付税に関する省令、「平成 29 年度地方交付税関係参考資料」（総務省）より作成

## (2) 基準財政収入額

基準財政収入額は、基準財政需要額が地方団体の標準的な財政需要を見込んでいるのと同様、標準的な一般財源収入としての性格を有する。算定に当たっては、各地方団体の標準的な地方税収入額の一定割合（基準税率 75%）を理論的に計算することとされている。

標準的な地方税収入額とは、地方税法に基づく標準的な税目や税率、徴収率の下での収入額を意味しており、算定の基礎には、課税努力に左右されないあるべき税収入を算定できるよう、関係省庁等の調査した課税客体の数量や課税実績<sup>106</sup>等による客観性の強い資料が用いられている。このため、自治体にとっては、法定外の普通税や目的税、法定税の超過税率を採用したり、徴税努力により徴収率を高めたりしていても、これらは基準財政収入額には算入されないことから、交付税額が減少するということはない。この意味で税収増を図るインセンティブが備えられているといえる。

基準税率を除く残りの 25%分の額は留保財源と呼ばれている。基準財政収入額の算定に当たり、このように一定の留保財源の存在を制度的に仕組んでいるのは、自主的な政策判断や個別の地域事情に基づく財政需要など基準財政需要額で客観的に捕捉できない財政需要に対応する余地を残しておく必要があること<sup>107</sup>、税収入の全額を算入した場合には、普通交付税の算定を通じて税収の多寡にかかわらず財源保障がなされることとなるため、企業誘致をはじめとした各種の地域振興策により税源涵養をしようとする意欲を失わせる恐れがあることが理由とされている。なお、地方譲与税については、国の定める基準により交付されるものであることから各団体の課税努力とは関係ないものであり、その全額が基準財政収入額に算定されることとされている。

## (3) 特別交付税

特別交付税は、普通交付税を補完し、普通交付税の算定では反映できない特別な事情を考慮して算定される。具体的には、①基準財政需要額に捕捉されなかった特別の財政需要があること、②基準財政収入額に過大に算定された財政収入があること、③普通交付税の算定期日後に生じた災害等のための特別の財政需要があること、④その他特別の事情があることを考慮して決定される（交付税法第 15 条第 1 項）。毎年 4 月 1 日現在で行われる普通交付税の算定後に必要が生じた要因への対応などから、交付時期は基本的に 12 月と 3 月の 2 回と

---

<sup>106</sup> 普通交付税の算定全般を通じてその基礎に各地方団体ごとの実績を導入することは避けねばならないとされているが、税目の性質上、地方団体の課税努力に左右されないものや基準税額の算定上恣意の加わる余地の少ないものについては、課税実績を基礎として算定するものとされている（石原 2016: 410）。

<sup>107</sup> 小西（2009; 2012a; 2012b）が示すように、公債費の元利償還金の後年度交付税措置以外の部分などは留保財源で対応することが想定されている。したがって、留保財源は、各自治体の実情に応じた施策の推進のためというほか、地方財政計画において捕捉している財政需要であっても、基準財政需要額への算定による対応以外で対応が必要なものための財源という性格も有している。

なっている。このうち12月分は、当該年度の特別交付税の総額のおおむね3分の1に相当する額以内とされ（交付税法第15条第2項）、普通交付税の算定方法の画一性を補完するルールの項目を中心に算定が行われる。また、3月分は年度末の財政運営に対応できるよう特殊事情を勘案した項目を中心に算定が行われる。

具体的な算定項目や算定方法は総務省令で定められており、普遍性・画一性の強い普通交付税に比し、特別交付税の性格上、より弾力性が求められるという面もあるが、基本的に算定対象となる項目は、客観的に見て理由のあるものとされており、算定においても、普通交付税と同様、できるだけ客観的で公信力のある統計数値等の資料を用いることとされている。特別交付税に関する省令において、算定項目や算定方法がリスト化され詳細に規定されており、一覧的な把握が可能となっている。特別交付税が対象とする市町村分の財政需要について、省令に基づき類型化すると概略、次のとおりである<sup>108</sup>。

#### ①基準財政需要額の算定によって捕捉されなかった特別の財政需要

##### ア．算定技術上の理由に基づくもの

ある程度の普遍性はあるが普通交付税の算定対象とするほどの理由に乏しくかつ算定技術上の困難性を伴うもの又は普遍性を有するが臨時的な財政需要であるものである。普通交付税の算定に準じ、報告ないし統計による数値を基礎とする。例えば、積雪寒冷地帯に冬期分校を設置していること、地籍調査に係る財政需要があること、重要文化財が多いことなどがあげられる。

##### イ．算定方法の画一性に基づくもの

一応普通交付税の基準財政需要額に算定されているが算定方法の画一性により所要経費との間に客観的に見ても著しい差があるため是正を要するものである。例えば、特別支援学校の経常費、消防団員退職報奨金負担金等があげられる。

##### ウ．地域的特殊性に基づくもの

地理的・社会的特殊性に基づく特別の財政需要を考慮して算定の対象としているものである。例えば、地方バスの運行や離島航路の維持に要する費用、活動火山対策や有害鳥獣駆除対策など、年度や地域によって大きく異なる需要が該当する。

#### ②普通交付税の算定期日後に生じた事情

普通交付税は、毎年4月1日現在で算定されることから、それ以後に生じた財政需要は考

---

<sup>108</sup> 都道府県分については、市町村との権能等の違いを反映し、算定項目や算定方法に市町村分と若干の違いはあるが、おおむね類似した算定方法となっている。



慮されないこととなる。このため、地震、豪雪、風水害等の災害があったこと、4月2日以降の市制移行や合併により生活保護にかかる財政需要等が生じたことについて、特別交付税において算定している。

### ③その他特別な事情

前記各項目に属しない特殊事項についても、それぞれの具体的な事情を参酌しつつ交付税の目的や性格に照らして、義務的性格の程度、客観的な妥当性を基準に個々に判断され算定される。

特別な事情として算定される需要としては、例えば、特殊土壌地帯があること、へき地での医師確保経費が多額であること、公園等の観光地があること、ダム対策に要する経費が多額であること、ため池があることなどによる特別な財政需要があげられる。

本来、単位費用や補正係数に算入されるべきところ、全国的な普遍性がないことや算定技術上の困難性のため普通交付税ではなく特別交付税で算定されるという趣旨に照らして、自治体独自の政策的見地から行われる単独施策や法令等に規定された水準以上の住民サービスについては、算定対象となる特別な事情とはいえないと考えられている。また、個別の地方団体の財政運営の巧拙や責任に帰せられるようなものも基本的に算定対象とはされていない。例外としては、財政再生団体の再生振替特例債利子支払額が算定対象となっている。特別交付税の算定方法については、特別交付税に関する省令に道府県分と市町村分がそれぞれ分けて定められている。都道府県分については、普通交付税の基準財政需要額を基準財政収入額が上回る財源超過額等を減額項目とし、需要項目から差し引くかたちで特別交付税額が算定される。一方、市町村分においては、都道府県分と異なり、一部の項目について基準財政収入額が基準財政需要額を超える財源超過額を減額しない項目もある。

以下では、本稿の事例研究の中心的な対象となる財政再建団体が夕張市をはじめとした市町であることから、市町村分の算定方法について取りあげることとする。省令には、算定方法として以下の式が規定されている。

特定項目 A + [(一般項目 B - 減額項目 C) + 準特定項目 D] - 減額項目 E<sup>109</sup>

算定に当たっては、需要項目の性格に応じて分類して積算し、減額すべき項目を減額して算定している。まず、減額すべきとされている項目についていえば、減額項目 C は、他団体との比較上、財政的に余裕があるとの観点から、公営競技の収益金や期末勤勉手当等の各種

---

<sup>109</sup> 本文の算定式では、普通交付税の錯誤額に係る調整分は除いている。なお、特別交付税の算定式において、「特定項目」、「準特定項目」、「一般項目」、「減額項目」という用語は、石原（2016）の前版（2000）や兵谷・横山・小宮（1999）において使用されているが、近年の算定実務上は用いられることがなくなっていることから、石原（2016）でもこれらの用語は用いられていない。本稿では計算式の各項目の性質を判別・記述する便宜上、これらの用語を用いている。

手当の超過支給等に応じた減額措置を行う項目であり、減額項目 E は、財源超過額として、基準財政収入額が基準財政需要額を超える額である。特別交付税は、普通交付税を補完する役割を持つものであり、普通交付税の算定が過少であると考えられる自治体に交付されるものであるため、このような減額項目が設定されている。

次に需要項目については、特定項目 A は、義務的性格が強いものや政策的理由により、減額項目との差し引きが行われず、市町村の財政事情等にかかわらず所要額を確保し、完全に交付するようにしているものである。各種災害や家畜伝染病、活動火山対策、渇水対策、除排雪、災害廃棄物に係る財政需要のほか、再生振替特例債の利子支払額についても、この項目に含まれている。

一般項目 B は、特定項目 A や準特定項目 D 以外の一般的な項目であり、公営競技収益金等の減額項目 C 及び財源超過額 E のすべての減額項目と差し引きが行われる。また、財政需要の算定については、財政力が高い自治体ほど税収等に余裕があるとして、財政力指数<sup>110</sup>が高い自治体ほど需要として算定する参入率を下げる財政力補正が講じられている。この項目としては、例えば、高速道路等に係る救急業務、公立病院、地籍調査、空港の維持管理、離島航路等の維持、有害鳥獣の駆除等が該当する。

準特定項目 D は、本来ならば普通交付税で算定されるべき項目であるが、普通交付税の算定時期（毎年度4月1日時点により算定）や算定方法の画一性から普通交付税には反映できないものについて、普通交付税の算定に準じて特別交付税で措置している項目である。例えば、4月2日以降に中核市に移行したことによる都市計画費の増や、4月2日以降に保健所設置市に移行したことに伴う保健衛生費の増などである。準特定項目 D は、普通交付税で措置されるべきものを便宜的に特別交付税で対応するものであることから、普通交付税の財源超過額 E との差し引きが行われる。なお、一般項目 B－減額項目 C が負となるときは零とすることとされており、準特定項目 D から減額されるのは減額項目 E のみであり減額項目 C が減額されることはない。 $\{(B-C) + D\} - E$  が負となるときは零とすることとされ、既述のとおり、災害等に関連する特定項目 A については、減額項目との差し引きは行われない。都道府県分と市町村分の大きな違いは、財源超過額を中心とした減額項目が控除される範囲であり、都道府県分の場合、災害等に関連する項目も含め、すべての需要項目が減算対象となっている<sup>111</sup>。

---

<sup>110</sup> 財政力指数とは、自治体の財政力を示す指標であり、具体的には、普通交付税算定における基準財政収入額を基準財政需要額で除したものであり、通常、過去3か年分の平均をとる。

<sup>111</sup> 特別交付税の算定における災害の位置付けについて分析したものとして浅羽（2010）参照。

### 3. 地方財政再建制度

#### (1) 制度の概要

これまで見てきたように、地方財政対策により地方財政計画でのマクロベースの財源不足解消対策がなされることにより、マクロレベルでの地方の収支均衡が維持されることとなる。そして、地方交付税制度により、個別の団体に対しては、基準財政需要額と基準財政収入額の差額が保障されるほか、特別な財政事情も踏まえた所要の財源保障がなされることとなる。しかしながら、そうした財源保障がなされることは、実際の個別団体の財政運営が赤字を出さない健全運営がなされること自体を必ずしも意味しない。

そこで、自治体の財政規律の維持を図る制度として、地方財政法に基づき行われる実質公債費比率（標準財政規模に対する公債費等の割合でありその規模をみるもの）等<sup>112</sup>による起債の制限がある。通常、地方債を起こそうとする場合は総務大臣等に協議することとされている。協議により総務大臣等の同意を得た地方債についてのみ、公的資金を借り入れることができ、同意をした地方債の元利償還金については地方財政計画に算入され、交付税措置の対象となる。逆にいえば、同意を得ずとも地方債を発行することができるが、その場合は、あらかじめ議会への報告を要するほか、引受先は民間資金であり、元利償還金は後年度の交付税措置の対象とならない。実質公債費比率が 18%未満で実質赤字や連結実質赤字がゼロである等の財政状況が良好な団体については、公的資金を充当するものを除き、協議が不要であり事前届出のみでよいとされる<sup>113</sup>。その一方、実質公債費比率が 18%以上の団体は、起債に際して総務大臣等の許可を要することとされる。また、これらの団体にあつては、公債費負担適正化計画<sup>114</sup>（健全化法による実質公債費比率が早期健全化基準（25%）以上のいわゆるイエローカードの団体にあつては健全化法に基づく財政健全化計画）を策定することとされ、計画の内容が適当であり着実に実施されている場合は、原則として、同意基準と同様の内容の許可基準で許可される。また、レッドカードの財政再生団体の場合（実質公債費比率での財政再生基準 35%以上等）においても無論、許可を要し、財政再生計画の内容が適当で着実に実施されている場合には、同意基準と同様の内容の許可基準で許可される。

このような起債の制約により財政規律の維持が図られるが、財政全般に係る再建を図るものとして、ラストリゾートの機能を有してきたのが再建法に基づく準用再建制度であり、平成 21 年度からは健全化法による財政健全化・再生制度となっている。

再建法は、もともとは昭和 29 年度に地方で多数の赤字団体が発生した地方財政の窮乏状況への対応として生まれた法律である。昭和 29 年度は、2,281 団体で赤字となったが、これ

---

<sup>112</sup> 実質公債費比率のほか、実質赤字額の規模によっても総務大臣等の許可が必要とされる場合がある。

<sup>113</sup> 事前届出がなされた地方債のうち、協議を受けたならば同意をすることとなると認められるものは、その元利償還金が地方財政計画に算入されることとなっている。

<sup>114</sup> 公債費負担適正化計画は、実質公債費比率が高比率となった要因や適正化に向けた具体的な取組、比率の見直し等をまとめたものとなっている。

は当時、6・3制の義務教育の実施や社会保障制度の充実等の制度改革が行われ地方の財政需要が増大したほか、地方財政計画上の給与単価と実際の給与単価に差があり自治体の持出しとなっていたこと、国庫補助が対応すべき部分が不十分で地方の超過負担となっていたこと、自然災害が頻発したことなどの要因が重なり、地方財政が窮乏状態にあったことによる。総じていえば、かくも多数の地方団体が赤字となったのは、国の地方に対する財源措置が不十分であったためと考えられている。(岡田 1955; 吉岡 1987)<sup>115</sup>。これは、昭和24年度においてドッジ・ラインにより当時の地方配付税の税率が半減したが、この時期の地方財政計画は基本的に、毎年度、前年度の計画をベースに制度改正による変動を加味する方法であったため、ドッジ・ライン後の低い発射台が出发点となったことに起因する(小西 2014b: 31)。既述のとおり、その後は再建法が整備されたほか、昭和29年度に平衡交付金から改組され現在まで続く地方交付税制度においても、昭和30年度、31年度、34年度と短期間に交付税率が引き上げられるなど、マクロでの地方財政対策により、地方の財源確保が図られていったほか、高度成長による税の増収もあいまって地方財政も次第に好転していった(吉岡 1987)。

さて、昭和29年度の赤字団体の財政再建を「本再建」といい、法に基づく「財政再建団体」として、財政再建計画を策定し、償還期間をおおむね7年以内<sup>116</sup>(再建法第13条)とする財政再建債を発行して、債務の管理及び返済を安定的・中長期的なものにして財政再建を行うこととされた。また、昭和30年度以降において発生した赤字により財政再建をする場合は、財政再建債の発行は行わず、再建法の準用による形態となる「準用再建」により財政再建計画の策定を通じた財政再建が行われるようになった。以下では昭和29年度の赤字団体と特に区別する必要がある以外は、「準用再建団体」についても単に「財政再建団体」と呼ぶこととする。再建法に基づく再建スキームは次のとおりである(図2-2)。

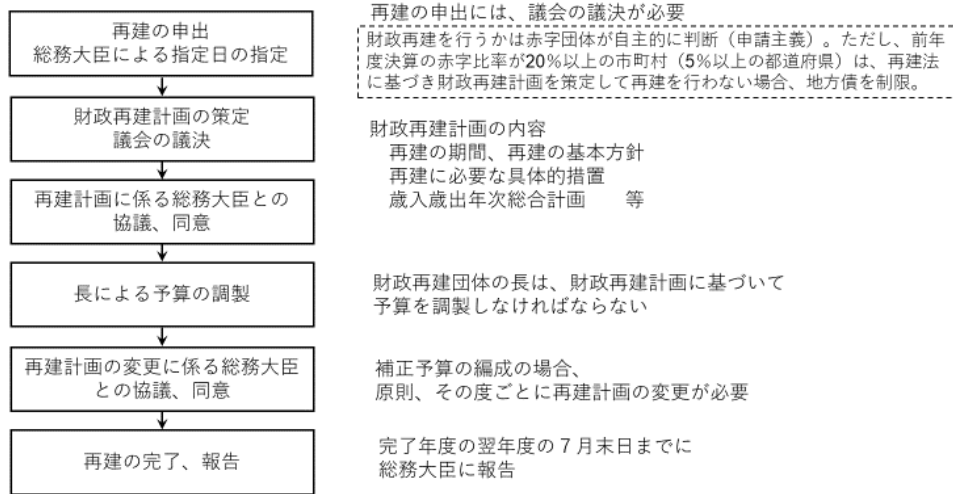
---

<sup>115</sup> 昭和20年代後半における赤字団体の大量発生については、国が地方の財政需要を適切に取り入れず、必要な額が確保できなかったことが大きい。一方で、柴田(1984)は、多くの自治体が堂々と赤字を出すようになったことに対して、金解禁のため地方財政が緊縮財政期にあった1929(昭和4)年度には、各町村が赤字を出さないよう努力していたことに言及するとともに、その後に創設された平衡交付金や交付税が大きな規模になっていることを指摘し、自治体が税を取って仕事をしようという観念を持つことの必要性を説いている。このほか、昭和20年代前半の配付税の時代についても、財政が厳しい中であって、赤字を恥とし増税をしてもバランスをという精神が市町村に脈々と残っていたことも指摘している(柴田 1975)。自治体のこうした変化について、松元(2011: 302)は端的に、「地方が、堂々と赤字決算を始めたのは、国に面倒を見てもらえばいいということになったからである」と評している。昭和4年度や昭和20年代前半当時と異なり、その後に平衡交付金や交付税といった財源保障が制度的に用意されるようになった以上、自治体にとって、その制度は所与の存在となるものであり、制度に依拠し、地方の財政運営に係る財源保障は国の責任であるとして、国に対して創設された制度をしっかりと運用するよう求める姿勢に変容していくことは自然なことであるといえよう。第2章1(1)で言及したとおり、地方への委任事務に関する財政負担の理念は、市制町村制の改正により、戦時中に「自己調達主義」から「財源保障主義」に転換していることからすれば、自治体の姿勢の転換もおのれのこと当然視できるものといえる。

<sup>116</sup> 岡田(1956: 44)によれば、「7年度と標準を示しているのは、昭和29年度決算における実質赤字額を主要税目における2割増徴額に相当する歳入の増収額又は歳出の節約額によって解消するものとするれば、一部例外の団体を除いて7年度以内に収まるからである」。

図 2-2

地方財政再建促進特別措置法に基づく財政再建（準用再建）



（土居・別所（2004）図 15 に基づき作成）

まず、歳入欠陥、すなわち赤字を生じた団体は、総務大臣に対し財政再建の申出を行うことができる。すなわち、再建法に基づく財政再建を行うかどうかは地方団体の判断によるものであり、申請主義を採っている。赤字が発生すれば財政再建団体になりうるし、また、あくまで再建法とは別に自主的に財政再建をすることも可能である。ただし、赤字額が一定の規模以上になると地方債の借入れが制限されることとなるので、この基準が財政再建団体となるかどうかの実質的な基準ということになる<sup>117</sup>。この基準は、前年度決算の赤字比率（実質赤字を標準財政規模で除したもの）が都道府県で5%以上、市町村で20%以上である。都道府県の基準が低いのは、人件費等のより義務的な経費が多いことから歳出削減等の余力が市町村より低いことが勘案されたものと考えられる。

再建団体となるかどうかの自治体の申請は、議会の議決を要するものであり、当該団体は総務大臣が指定する日までに財政再建計画を策定し、議会の議決を経て総務大臣から計画の承認を得る必要がある。財政再建計画には、経費の削減計画、収入の徴収成績を通常以上に高めるための計画及びその実施要領の策定、滞納収入の徴収計画及びその実施要領、租税の増収計画、歳入歳出の年次総合計画等の記載がなされることとなる。また、再建団体の長は、財政再建計画に基づいて予算を調製しなければならないが、財政再建計画を変更しようとする場合にも、計画策定と同様、総務大臣の承認が必要となる。この点で予算の自主的編成権に制約が生じることとなるが、一方において財政再建計画に掲載する起債事業は計画的に実施できることとなり、その点で起債制限が解除されるほか、一時借入金の利子については

<sup>117</sup> ハード整備の事業を行う際には、通常、地方債の発行が必要となってくることから、地方債の発行が制限されるとハード整備を含めた地域づくりのための自主的な行財政運営が困難となってくるため、事実上、基準ラインを超えるかどうかを財政再建団体となるかどうかの判断基準となるものである。

特別交付税措置が受けられることとなる。

なお、自治体の財政再建団体入りを民間企業の破産と同一視する向きもあるが、日本の自治体においては、民間企業のような清算型の破産制度はなく、民間企業の破産制度と自治体の財政破綻とは異なるものである。そもそも国や自治体といった本源的統治団体については、その活動の基礎となっている財産を解体清算し、結果として法人格が消滅することは法秩序上是認できないとして、破産能力がないものと解されている（伊藤 2014; 加藤 2012; 宗田 2008 等）。ただし、民事再生法や会社更生法による再生手続や更生手続といった再建型の倒産手続については、自治体についても対象とすることも不可能ではないとする見解もある（中島等 2013）。実際、後述するようにアメリカの地方自治体の財政再建制度はこうした再建型の倒産手続を取り入れているが、日本の地方自治体の場合は、旧再建法（現在は健全化法）に基づく措置により財政の健全化や再生が図られるよう制度化されている。

民間企業の民事再生や会社更生の手続と自治体の財政再建手続は、次のような点で異なっている。まず、民事再生や会社更生では、債務者である会社自身のほか一定の場合には債権者の申立て（会社更生の場合は所有する債権の規模が申立の要件となるほか、一定の株主による申立ても可）により開始するが、自治体の財政再建の場合は旧再建法上、赤字の際の当該団体の申出に限られていた。健全化法の場合は、財政状況を示す指標が一定の悪化をみると自主的な財政健全化の取組が義務付けられ、さらに財政が悪化した場合には国の関与の下で財政再生に必要な取組を講じる必要がある。

また、財産の管理や業務遂行の権限についていえば、民事再生では通常、債務者に財産の管理処分権や業務遂行権は留まるが、裁判所が選任する監督委員による監督に服することとなるし、会社更生では管財人が選任され、財産の管理処分権や事業経営権を掌握することとなる。また、企業の再建手続では債務調整の内容を含む再生計画案や更生計画案が作成され、債権者集会での決議及び裁判所による認可という手続が必要となるが、旧再建法の自治体の財政再建（または健全化法で同様のレベルとされる財政再生）の場合は、総務大臣による財政再建（再生）計画の承認を要し、自主的財政運営権限に制約は生じるが、財産の管理処分や自治体運営そのものは当該自治体に専属する。また、財政再建（再生）制度では、債権者の権利行使が制約されず、すべての債権が弁済されることが前提とされている。

本稿の事例研究の主たる対象となる旧再建制度及びその後継の財政健全化制度は、地方債の償還や赤字の解消を自力でできるレベル以上に財政を悪化させないようにしており、地方債の償還ができない状況になって債務調整を行うということは想定していないし、する必要もない。したがって、地方財政再建制度では、自治体救済のため赤字額そのものを圧縮するといった措置は講じられることはなく、赤字に伴い発生する一時借入金に対し利子補給を行うこと以外には、赤字圧縮に目立った支援はみられない。

神野・小西（2014:190）によれば、一般的に言って自治体の人件費は一般財源の30%程度であり、人件費の1割削減をすれば3%程度の圧縮になる。市町村では20%が再建団体となる基準であるため、人件費の1割削減だけでも、旧再建法第2条第3項にいう、再建計画

による7年度以内での赤字解消が図られることとなる。このほか各種の歳出削減や歳入確保を行えば、再建法に基づく財政再建をすといっても、数年で済むことになり、自助努力での赤字解消は十分可能という評価ができる。もちろん、このような推計を成り立たせ、再建制度の運用によって日本の自治体に財政破綻が生じないと判断できるのは、地方財源のマクロレベルでの保障と地方交付税の交付により自治体の標準的財政需要を満たす一般財源の確保が行われていることが前提にある。地方交付税によりきめ細かな財源保障がなされる点をとらまえて、地方交付税制度が「ソフトな予算制約」を惹起しているという指摘がなされている(山下・赤井・佐藤 2002; 赤井・佐藤・山下 2003; 井堀 2005, 2008; 白川 2007; 佐藤 2008, 2011 等)。ソフトな予算制約とは、国地方間の財政移転の規模が大きく財政関係が密接であるといった場合、財政が悪化した自治体は中央政府による事後的救済がなされることを期待し、地方政府がそれを見越して事前の段階から財政規律を緩めてしまうというものである<sup>118</sup>。予算が厳格にハード化されている場合の一例としては、地方税等の地域の負担の範囲内でしか受益となる行政サービスを行わないことが考えられるが、自治体は法令等により地域で行うべき事務が多く活動量が大きいことから、このようなかたちで予算をハード化することは困難といえる。このほか、地方債の返済について、国がその元利償還金の一部を交付税措置していることなどをとらえ、国は地方の債務返済が困難となったときは救済をするとの「暗黙の政府保証」があるとする主張もある(喜多見 2004, 2010; 土居 2007; 持田 2004, 2008; 佐藤 2009 等)。

しかしながら、地方交付税制度をはじめとする地方財政制度の性質を踏まえれば、こうした主張が妥当するとはいいがたいと考えられる。小西や和足が指摘するように、日本の地方債には暗黙の保証に該当するようなものは存在しない(小西 2014a: 80-82; 和足 2014: 30 等)。暗黙の保証の存在を主張する側が問題とする地方債の元利償還の財源保障については、起債制限ルール、財政再建制度とあいまって地方債の安全性を担保する仕組みであり、国が返済を肩代わりするものでもなく、自治体が自分で返済できる枠組みを制度面で担保するというものである。国から義務的な経費を中心に標準的な財政需要に対して一定の財源保障を行いつつ、起債制限や財政再建制度により自治体が自力返済できる範囲内に歯止めをかけることで、債務調整にまで及ぶような状態にならないようにするというものであり、国が債務保証をするという状況にまで至らないようにしているのである(小西 2012: 143-153)。予算制約のソフト化を指摘する論者は、政府間財政移転が地方団体の財政救済の期待を招き、財政規律が弛緩するというが、事業費補正等を通じて政府間財政移転が支出の増大につながるとしても、それが財政悪化なり財政規律喪失を意味するものではない。

実証研究として、日本の地方財政において、自治体が事業拡大等を行い地方の財政規模が

---

<sup>118</sup> ソフトな予算制約の問題は、ハンガリーの経済学者コルナイがハンガリーの公有企業の予算制約がソフト化されていることを指摘したことが嚆矢となって様々な国にあてはまるであろう問題として認識されるようになった。諸外国におけるソフトな予算制約の問題については Rodden, Eskeland and Litvack (2003) を参照。

膨張したことをもってソフトな予算制約の存在を指摘する向きがあるが（山下・赤井・佐藤 2002; 赤井・佐藤・山下 2003 等）、地方で遅れている施設整備を進める必要や経済対策として事業拡大を図る必要があると国が判断し、交付税措置率をはじめとした算定方法をあらかじめ示しつつ、事業費補正等を通じて交付税算定に反映することにコミットしてきた当然の結果といえる。国として採ったこうした方針について効率性などの観点から当否を論ずる余地はあるにせよ、予算がソフト化したわけではない。国の事後的裁量によるものでもなければ、地方が国の方針を無視し、いたずらに事業を拡大して財政破綻しても救済されるということを期待して行ったというわけではない<sup>119</sup>。また、こうした算定下にあっても公債費負担が増高すれば、起債制限や財政再建団体入りといった財政規律が働くこととなっており、自治体も当然それを認識している。ソフトな予算制約が前提とする国地方の密接な財政関係がそのまま、地方が救済を見越して財政拡大をすることにつながるわけではない。国による財政指標の設定・助言等を通じて、財政悪化に至る前に財政健全化を行わせるような制度が国地方の密接な財政関係の一部をなしているのであれば、むしろ各団体の財政規律づけには効果的であるとさえいえる。

事業費補正として国が後年度に地方の発行した地方債の元利償還金の一定割合を交付税措置することにコミットし、その方針に従って自治体が地域で必要とされる投資的事業をより円滑に行えるようになり、自治体の事務事業が増加する。そして、そうしたことを織り込んで事業費補正にコミットした国は、そうして増加した公債費を前提に地方財政計画を策定する。具体的には、後年度に義務的な元利償還金として表れるので、その分は地方財政計画の規模を膨らませ、交付税総額の増加をもたらすベクトルが働く。事業費補正による事務事業の増大は、国が事前にコミットしたことによるものであって、それは想定外というものではなく、自治体の事業に合わせ交付税措置の規模が大きくなることは、事後にソフト化したものというものではない。

むしろ、事業費補正によってマクロの財源不足額が大きくなり、地方財政対策が困難となるとすれば、事業費補正に関するもの以外の事務事業に係る単位費用や補正係数などの抑制につながるよう交付税総額の規模を抑えるベクトルが働くこととなる（足立 2006: 9-10）。したがって、自治体としては、事業費補正によってあらかじめ示された措置が財源保障としてなされると考えるか、または、いずれは投資的経費の増を含めた財政需要を賄いきれず将来の交付税額にしわ寄せがくると考えるかのどちらかの考慮が働くこととなる。そうなる

---

<sup>119</sup> 赤井（2006: 97）は、短期的（単年度）視点と長期的（複数年度）視点が必要であるとして、短期的な単年度の視点では、実際の制度上、配分方法があらかじめ設計されているので事後的な補填は行われていないが、長期的な複数年度の視点では、単位費用や補正係数等の裁量的変更やそこから生じる地方財政計画の裁量的拡大が生じてくる可能性があるとしている。しかし、公債費負担に典型的にみられるように、短期的な各年度の財政運営の結果が元利償還金として長期的に反映されるものであって、短期的財政運営があらかじめ国によりコミットされた方針の下行われているのであれば、それを積み上げて反映した長期的な財政運営に、裁量的に非効率を許容する事後的救済の要素を見出そうとするのはいささか無理があると考えられる。むしろ、本文で指摘するように、短期的財政運営の積上げの結果、公債費等が拡大する一方、マクロの総額の枠内に収めるため、他の需要や経費を圧縮する方向性が存在するといえる。



と、事業費補正の存在が自治体に対し歳出拡大のインセンティブとなるとして過大に問題視する方が問題であるといえよう。ましてや、事後的な救済というソフト化を見越して事業を推進するといった状況にはない。

また、暗黙の政府保証についていえば、国は、地方債充当率や元利償還金にかかる交付税算入率を地方債同意基準等により地方自治体に示しており、地方債全体の返済について暗黙の保証をしているというよりもむしろ、返済財源の一部について交付税措置により手当することをあらかじめ明示的にコミットしているものである。そして、国が交付税で措置する以外の残余の返済部分については、交付税算定上の留保財源で対応することとなったり公債費以外の歳出を抑制して返済財源を捻出したりするなど、自治体自身の財政運営により確保することとなる。その意味で地方債の返済について国が交付税で丸ごと面倒を見るというものではない。交付税制度だけではなく公債費負担や収支の状況を踏まえ、起債制限や財政再建制度により、自治体が財政危機に至る前に財政規律を保つよう促すことになっているのである。

ソフトな予算制約や暗黙の政府保証を主張する者は、地方交付税制度を地方の債務返済などあらゆる必要な支出をカバーするものであるかのように過大評価する一方、起債制限や財政再建制度といった自治体の規律保持のルール機能を無視ないし極度に軽視し、過小評価しているといえる。

夕張市は、第4章で述べるとおり、会計間の不適切な財務処理により赤字を見えなくする処理を行っていた。これは赤字が一定規模になり財政再建団体になると国の監督の下で赤字解消のための財政再建の取組を強いられるからであり、地方財政再建制度から逃れるために赤字を隠すということ自体、財政再建制度による財政再建の有効性を示しているといえる。この財政再建を強いられるスキームが有効であるからこそ、不適正な財務処理をしてまで赤字転落を回避したのである。財政再建スキームが予算のソフト化を示すのであれば、むしろ、このスキームを積極的に活用した財政運営に取り組むはずである。財政再建スキームの下では、予算がソフト化し国によって救済されるということではなく、自力で赤字を解消するべく再建計画の策定が必要となり、かつそれに基づいて財政運営を行うよう国からの関与を受けることとなる。夕張市は、制度的に本来必要とされるこうした取組や関与を回避するために制度外の財政運営を模索したのであり、夕張市の不適切な会計処理による財政再建団体入りの事例を見て、国地方間の財政調整制度や地方財政再建制度は有効に機能しないものであるとする主張は的外れであるといえる。むしろ、これらの国地方間財政制度は、自治体の財政運営を健全化の方向へと規律づけるものであり、ソフト化を封じるものであるからこそ、制度外で財政規律を破ろうとしたといえる。もし、不適切な財務運営により再建制度から外れた運営をしても国が救済してくれると考えて赤字を膨らましていたとすれば、夕張市においては予算のソフト化が起こっていたと判断することもできようが<sup>120</sup>、そ

---

<sup>120</sup> 相次ぐ炭鉱閉山と炭鉱消滅の時期に炭鉱から観光へと夕張市政の転換を図ろうとし、不適切な財務処理を行っていた鉄治市長は、自身の国との交渉力等により、最終的には国による支援や救済が行われると

うであったとしても、実際に再建団体入り回避を目的に不適切な会計処理を行い、膨らませた赤字を意図的に隠して財政指標に顕在化させないようにした団体は、戦後の財政再建制度上、夕張市のほかなく、このことをもってして日本の地方制度が地方自治体に予算のソフト化を期待させるものであると一般化することはできない。

実際に制度外でそのような不適切な対応を行った団体を救済することは、通常の財政再建団体への支援（利子支援等）とは比較にならないほど著しいモラル・ハザードを示すこととなる。このため予算のソフト化が起きるとは考えにくい。夕張市の対応を踏まえるとしても、財政再建制度を踏み外すことのないように適切に財政指標を算定し、着実に財政再建の制度に乗るようにすれば、ソフトな予算制約論が主張するところの、財政が悪化しても救済されるという期待は起こらない。財政再建制度から財政健全化制度への移行はまさしく、適切に財政指標を設定し財政再建を早期の段階から着実に行わせることで制度の徹底を図るという趣旨に沿ったものといえる。

ソフトな予算制約や暗黙の保証の存在を指摘する論者は、中央政府が財政規律の確保を促す適切な主体たりえないと認識していることから、市場を通じた財政規律の確保を図るべきである、すなわち、債務調整を導入することで債権者が自治体に対する債権の安全性をチェックすることとなる仕組みを入れるべきであるとする（喜多見 2004; 白川 2007; 土居 2007 等）。その際、引き合いに出すのは、自治体に債務調整が導入されているアメリカの制度である。そこで、以下、アメリカの自治体における財政再建制度を分析するとともに、他のヨーロッパ先進国の状況についても概観することを通じ、我が国の地方交付税制度や地方財政再建制度の特徴及び我が国の地方財政再建制度がアメリカのような債務調整を導入する必要があるとはいえないことを明らかにしたい。

## （2）海外の地方自治体の財政再建制度との比較

海外の主要先進国においても、地方自治体の財政悪化や債務不履行を防ぐ措置が採られている。本節では、ヨーロッパの主要先進国であるイギリス、フランス、ドイツの地方財政再建制度を概観するとともに、債務調整制度のあるアメリカの地方自治体の財政再建制度については、より詳細に考察を行い、債務調整が認められていないわが国の地方財政再建制度との比較を通じてわが国の制度の特徴を分析することとする<sup>121</sup>。

---

期待していたふしがある（青野 1987: 135）が、ゴーイング・コンサーンとしての自治体からすれば、財政運営に必要な歳入は、毎年度、一定の税や交付税収入として継続的に着実に存在することから赤字解消財源の確保が図られているとみなされる一方、ときの市長のリーダーシップや交渉力による国からの救済や支援という属人的な要素は不確かでありかつ永続するものでもないことから、予算のソフト化の期待が生じることを地方自治体全体に一般化できないのはもとより、個別団体にあっても常態化されるようなものではないといえよう。

<sup>121</sup> 本節で取り上げたヨーロッパ諸国の地方財政再建制度の前提となる、地方自治体の構成や種類、財政調整制度の有無などの地方行財政制度一般について、邦文の文献として、山下（2010）のほか、自治体国際化協会による「イギリスの地方自治」（2016）、「フランスの地方自治」（2009）、「ドイツの地方自治」（2011）を参考としている。

なお、取り上げる国家のうち、連邦制のアメリカとドイツでは、連邦と州で主権を有しており、本稿の対象である地方財政を含む地方自治制度については各州に専属している。したがって、地方財政の監督や再建制度は州によって異なることとなる。日本を含む単一制国家では、広域的自治体・基礎的自治体を問わず、国内の一定の地域を管轄する地方政府はすべて地方自治制度の対象として議論できるが、連邦制国家については、州を単一制国家内の地方政府と同列に論じることはできない。本稿では、日本の地方自治体の財政再建制度との比較を行うものであることから、ドイツとアメリカの地方財政再建を考察する際には、州については一部言及するものの、基本的に州内の地方政府を対象として取り上げることとする。

## ①イギリス

イギリスは、イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの各地域で構成され、ブレア労働党政権による地方分権以降は、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの政府は「自治政府 (devolved government)」と位置付けられている。スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの各議会には、基本的に、防衛、外交、マクロ経済政策等の英国政府が行う事務以外の様々な内政関係事務について広く立法権限が付与されている。

イングランドにおいては二層制と一層制が混在しており、二層制の地域は、日本の都道府県に相当する広域自治体であるカウンティ (County Council) と日本の市町村に相当する基礎的自治体であるディストリクト (District Council) で構成される。一層制の地方自治体は、大都市圏に存在する「大都市圏ディストリクト (Metropolitan District Council)」と非大都市圏の「ユニタリー (Unitary Council)」であり、これらは県及び市町村の機能を併せ持った地方自治体といえる。ウェールズ、スコットランド、北アイルランドにおいては一層制に統一されている。以下、イギリスの地方自治体の財政や業務、地方財政再建や財政規律については、基本的に断りのない限りはイングランドにおけるケースを考察する。

まず、イングランドの地方自治体の歳出は、国を含めた全体の公共支出の 23% となっており、歳入については国地方を含めた全体の税収の 9% となっている (Local Government Financial Statistics England, No. 25, 2015)。英国の地方自治体の歳入歳出規模は中央政府と比べて小さく、地方の歳入のうち約 52% が国からの補助金となっている一方、自主財源の柱であるカウンシル・タックス<sup>122</sup>は、地方歳入全体の 15% となっている (Local Government Financial Statistics England, No. 27, 2017)。国からの補助金のうち、用途制限のない一般補助金は、収入援助交付金、ノン・ドメスティック・レイト交付金 (事業者分の資産税を譲与税化したもの)、警察交付金で構成されており、その柱である収入援助交付金は、行政需要に係る費用及び当該地域の担税力などを比較し、その差額を補充することとされている。しか

---

<sup>122</sup> カウンシル・タックスはイギリスの唯一の地方税であり、居住用資産を対象とした、資産税の側面と住民税の側面を併せ持ったものであり、税額の決定権は地方自治体に委ねられている。

しながら、地方自治体は毎年度、経常支出から政府補助金等を控除し、その年度にカウンシル・タックスで必要とする税額を決定するものであり、カウンシル・タックスが収支合い償わせるための調整機能を担っていることからすれば、国からの一般補助金である収入援助補助金が地方の税収（カウンシル・タックス）では不足する分を補うというよりも、カウンシル・タックスが一定の算定により交付される収入援助補助金などの補助金で足りない分を調整するという関係にあるといえる（Department for Communities and Local Government (DCLG), UK 2014）。

イギリスの自治体会計は、経常会計と資本会計に分かれている。前者は主に職員の人件費や施設の維持費、一般の行政サービス経費を計上するものであり、後者は土地の取得、道路や建物等の取得や整備に係る経費を計上するものである。起債関係のゴールデングルールとして、長期借入は、資本会計における投資的経費に対象を限定して行われることとされており、収支調整や赤字補填のために起債を行うことはできないこととされている。こうしたルールは、次のような措置が義務付けられることを通じて裏打ちされている。①収支均衡の予算をセットすること、②十分な準備金を確保すること、③地方政府が活用可能な財源以上の規模で支出を行おうとする場合には、主席財務官がその旨のリポートを地方政府を構成する全議員に示すこと<sup>123</sup>である。このスキームにより、地方政府は収入が減少するような場合にもそれに合わせ支出を抑制するようになり、財源の裏打ちのない支出は避けられることとなるとされている。また、起債に関する中央政府の関与としては、「2003 年地方自治法」により、2004 年度以降、地方自治体の起債に対する中央政府の許可制度が廃止され、地方自治体は原則として事前に政府の許可を得ることなく起債できる制度へと改正された。しかしながら、政府による直接的な規制措置は撤廃されたが、地方自治体は無制限に借入を行うことが認められているものではなく、公認会計士協会（Chartered Institute of Public Finance & Accountancy (CIPFA)）が定めたプルデンシャル・コード（借入能力規定）に基づき、地方自治体自らが返済可能な借入金の上限額などを設定し、自己規律を保持した借入を行わなければならないとされている。また、返済能力を超えた借入を防止するための措置として、中央政府には特定の地方自治体に対する借入金の上限額を設定する権限と、英国経済全体の経済が悪化した際の地方自治体の借入総額の上限を設定する権限が認められている（的井 2004; 自治体国際化協会 2016; National Audit Office (NAO) 2016）。

このほか、地方政府が財政悪化に見舞われた場合には、地方政府協会(Local Government Association (LGA))（日本の地方六団体に類した自治体連合組織）のピアサポート（上部機関ではなく同僚による助言）を受けることができる。さらには、中央政府も地方政府の財政破綻を防ぐ必要があると認められるときには、当該自治体がそのとき限りで起債等によりコストの穴埋めを行うことを許容することもある（NAO 2014）。

---

<sup>123</sup> 地方政府においては、主席財務官から違法で収支均衡しない予算を組もうとするレポートを受けたときには、それを議題として検討するため 21 日以内に構成議員が召集される。その間、地方政府は当該予算を組み実行することはできない。

## ②フランス

フランスは単一制国家であり、地方自治体は、基礎的自治体である市町村（コミューン（commune））、コミューンより広域的な県（department）、さらに広域的な州（region）で構成されている<sup>124</sup>。1980年代や2000年代の分権改革により、地方政府に行財政運営の権限が付与されていった。フランスの地方自治体の経常歳入（2015）は、地方税収が6割超、国からの移転財源は2割超であり、国からの移転財源が地方政府の活動を支えているとよい規模になっている<sup>125</sup>。財政調整の柱となる国からの一般補助金が経常費総合交付金（DGF）であり、市町村、県、州それぞれに対し交付される。人口や面積などに応じて配分される定額交付金と、都市部や非都市部の財政需要や財政平衡化のための領域整備交付金（市町村）と平衡化交付金（県・州）から構成されている。なお、地方税である職業税が2010年に廃止されたが、代替税等の措置が地域偏在を招くものと考えられたことから、2011年から順次、県、コミューン、州のそれぞれの階層内で、住民一人当たりの税収等の財政力に応じた水平的財政調整も行われている<sup>126</sup>。

このように地方分権及び財源移転がなされている中、国は地方自治体の予算について均衡予算のルール等が保たれているかを、①地方長官（prefect）、②州会計検査院（regional chamber of accounts）、③会計官（public accountant）の3つの組織を通じて監督することとされている。このうち会計官は、中央政府の公務員であり、地方自治体の歳入の記録や支出命令を行うなど、自治体の資金管理を通じて予算ルールが順守されるよう監督する。なお、首長等と異なり、実行すべき予算の優先順位などを決める執行機関的な役割はない。地方長官については、地方レベルにおける国の地方行政を司る役職である。地方自治体は予算を地方長官に通知する義務があり、地方長官はこうしたプロセスを通じて予算を監督する。州会計検査院は、地方長官と協力して地方自治体の予算監督を行う。地方長官は、予算の適法性について疑義があれば、自治体から予算の通知を受けた後、行政裁判的権能を持つ州会計検査院に訴えることができる。これを受け、州会計検査院は、歳出削減や税収増といった調整案を示す権限を行使することができる。もしも調整案が予算に反映されない場合には、地方長官は当該自治体が義務的支出を行い、また予算均衡のルールを守るよう決定することとなる。なお地方長官は理由を示せば、州会計検査院の提案を拒否し、異なった決定をすることができる。

地方長官や州会計検査院の予算監督の観点として、予算案が期限内に採択されているか、予算が収支均衡しているか、義務的経費が適切に算入されているか、決算において経常収支

---

<sup>124</sup> フランスには3万を超えるコミューンが存在しており、小規模なものが多いことから事務遂行のためにコミューン間で広域的な行政組織を形成している例が多い。このため、フランスの地方制度は、コミューン、県、州の3層制ではなく、コミューン間の広域行政組織も含めた「3.5層制」とも評されている（山下 2010: 37）。

<sup>125</sup> 詳細については、Les finances des collectivités locales en 2016, p. 79 を参照。

<sup>126</sup> フランスの水平的財政調整については、青木（2013）、鎌田（2017）を参照。

に一定の赤字が生じていないかが挙げられる。このうち、均衡予算のルールは、経常部門及び資本部門の双方が収支均衡でなくてはならないとされるものである。歳入は年間の公債費を賄うのに十分なものでなくてはならず、歳入の過大見積り及び歳出の過小見積りがないうち誠実に見積もらなければならない。もし地方自治体が歳出を賄うための歳入増を行わないといった場合には、地方長官が新たに税を課することができることとされている (Liu, Gaillard and Waibel 2013)。また、地方自治体の規模に応じて、赤字が経常収入の5%や10%を超える場合、地方長官は州会計検査院に訴えることとなる<sup>127</sup>。

地方債に関するルールについていえば、フランスの地方自治体の予算は経常と資本の2つの部門に分かれており、イギリスと同様、地方債は資本会計においてのみ計上できるとされている。1980年代の分権改革により地方自治体は原則として自由に起債ができるようになったが、1990年代後半、中央政府により地方自治体の起債制度について規制の強化が行われ、情報公開と透明性が求められるようになり、負債や流動性、偶発的債務に関しての健全化ルールが次のとおり定められている (土居・林・鈴木 2005; OECD 2011)。<sup>①</sup>長期債務の目的は資本投資に限定される、<sup>②</sup>元利償還は義務的支出として完全に予算化されなければならない、<sup>③</sup>年間の償還費は利子の支払いも含め、経常収入の50%未満でなければならない、<sup>④</sup>地方自治体からの借手が一者で地方政府の経常収入の5%を超えて保証を受けることはできない。このうち、元利償還費の完全な予算化というルールが意味するのは、元本償還は資本会計で、利子の支払いは経常会計で計上することとされており、返済は地方自治体の独自財源で行うものであり新規の地方債で元利償還を賄うことはできないというものである。

このほか、内務省と公会計省による早期警告システムが導入されている (Liu, Gaillard and Waibel 2013; 土居・林・鈴木 2005; 土居 2007)。課税力や債務残高、財政硬直度などの観点から4つの財政指標を設定し、それに基づき財政が悪化している団体のリストが作成され、地方長官や州会計検査院に送られる。これは、地方長官が当該財政悪化団体に対し関与を行うかどうかの判断材料となるものである。

以上みてきた予算均衡ルールや地方長官や州会計検査院の関与、地方債のルールや早期警告システムといった制度により、地方団体への貸し出しリスクは非常に低くなっており、地方団体において債務不履行が起こることは非常にまれであるとされていることから (土居・林・鈴木 2005)、自治体に適用される法的な破産制度は設けられていない<sup>128</sup>。なお、予算が不均衡であり、この不均衡が州会計検査院による財政再建の予算調整案をもってしても不十分であるような財政状況に陥った地方自治体に対しては、国による財政支援措置も

---

<sup>127</sup> 地方長官が州会計検査院に提訴する基準として、赤字規模が5%または10%とされているのは、財政悪化を回避する観点と提訴件数の過度の増大を避ける観点とのバランスからプラグマティックに設定されたものであり、必ずしもこの基準に合理的根拠があるわけではないとされている (的井 2004: 116)。

<sup>128</sup> フランスの地方自治体には法的な破産制度はないが、どうしても支払い不能となるような極端なケースにおいては、制度外の行政上の運用により、国、地方自治体、貸手の三者間交渉がなされるものと考えられている (Liu, Gaillard and Waibel 2013: 248-49)。

ありうる。しかし、当該財政悪化自治体が受ける補助額は少額であり、結局のところ、国が自治体の財政危機を救済する措置であるとはいえないと評価されている（土居・林・鈴木 2005; 土居 2007; Liu, Gaillard and Waibel 2013）。

### ③ドイツ

ドイツ連邦共和国の州（land）は、連邦に対して独立している第二の国家的存在である。州は、独自の憲法や政府、議会等を有し、外交や国防などを除き、主権を行使するために必要とされる権能を備えている。地方自治体としては、基礎的自治体である市町村（gemeinde）及びより広域の郡（kreis）が存在する。国家としての連邦・州が二重構造であること及び地方自治体が州の一部とされていることから、連邦には地方自治体への財政的関与や監督に関する義務付けがなく、地方政府の財政規律や財政再建については、州が監督責任を負っている<sup>129</sup>。したがって本稿では、州の地方政府への関与について取り上げるものである。なお、州政府自体については、連邦政府から財政的に独立した存在であることから基本的に連邦政府の関与はないものであるが、ドイツ基本法により、連邦と州で共通の規制により同様の財政規律が働くこととなる制度がある<sup>130</sup>。

連邦制の下、ドイツの地方自治体への財政上の監督等の権限は州が有しているが、税財政制度については、連邦・州・市町村で協調的な関係にある点が特徴的である。連邦・州で共同税として税源を共有する<sup>131</sup>ほか、財政調整については、州間の水平的財政調整、連邦・州間の垂直的財政調整<sup>132</sup>及び州・市町村間の垂直的財政調整が存在する。このうち、州から市町村への財政調整については、各州で違いがみられるが、基本的には、人口を主たる単位と

---

<sup>129</sup> 連邦政府は、原則、州や地方政府の財政運営に関与することはないが、例外的に、マクロ経済の攪乱防止のため、連邦・州・地方政府の起債額の上限を設定することができるものとされている（経済安定成長促進法）。これは、個別の州や地方政府の財政悪化に対応するものではなく、また、州政府の代表で構成されている連邦参議院の同意が必要とされていることから、州政府の意向を無視して一方的に行うものではないと考えられている（半谷 2006; 和足 2014）。

<sup>130</sup> 2009年のドイツ基本法改正により、連邦及び州の予算について原則として借入れによる収入なしで均衡財政とする債務ブレーキ制度が導入されるとともに、連邦と州の共同機関である財政安定化評議会が連邦と州の予算上の緊急事態を回避するべく継続的に予算監視を行うこととされている。評議会は、一定の財政指標と基準値に沿って予算監視を行い、連邦または州が財政非常事態の恐れがあると確認された場合、当該連邦または州は、評議会と合意して再建計画を策定する。評議会は、再建計画の順守状況について定期的に報告を受け、チェックを行い、必要であれば財政再建措置の強化を要請することとなる。制度の詳細については、平川等（2009）、田尾（2015）参照。

<sup>131</sup> 共同税は連邦・州双方に税収が帰属するものであり、所得税・法人税及び売上税がある。法人税以外は市町村にも一定割合が配分されている。また、市町村税である営業税については、その収入の一部が連邦や州に納付される。

<sup>132</sup> 州間の財政調整は、共同税である売上税の州帰属部分を各州の財政力（税収）及び住民数に応じて配分した後、①各州の税収等の財政力測定値と②連邦全体の一人当たり平均財政力測定値に各州人口を乗じた調整額測定値を比較し、前者が後者を上回る州から下回る州に一定の調整交付金が交付される。州間調整は基本的に税収等の財政力の調整を行うものであり、算定上、各種財政需要の充足を考慮したものではないことから、州間調整後も①が②を下回る財政力が弱い州や特別な財政需要がある州を対象に、連邦から州への垂直的財政調整が行われる。

して相対的な財政需要を測定し、基幹税の税収との差を補填する基本交付金と一部の市町村に特別の財政負担がかかっている場合の需要交付金が一般補助金として存在するほか、再開発や学校建設等の特定目的の交付金が存在する（自治体国際化協会 2011; 石原 2016 等）。

ドイツの自治体会計の基本的なスキームとして、経常と資本の別で勘定が分かれており、両会計について収支均衡することが要求される（Farber 2002; 和足 2014）ほか、地方自治体の起債のルールについては、原則として、資本会計の範囲内に限定され、投資的経費を対象に、他に財源がない場合に起債可能であるとされている。総額については、多くの州で、地方政府の裁量支出可能額（必要不可欠な支出のほかに利用可能な資金額）の見積りが正の場合に起債できることとされている（半谷 2006 等）。また、各地方政府の起債については、大半の州で、州内務省の許可制度があるが、個々の事業に対して起債許可を与えるのではなく起債総額について許可を与える包括的許可制度が採られている。

州の監督権限は、地方政府の行財政運営の適法性をチェックすることに主眼が置かれており、具体的な監督手段としては、助言、異議と廃止、指示、代執行、代理監督受託人（コミッショナー）の任命、地方議会の解散と首長任務の任期前終了があげられる。

現在のドイツの法的体制としては、州が認める場合を除き、地方自治体の破産は認められないこととされているが、実際に地方政府の破産を認めている州はない。

助言等の比較的穏やかな手段では、自治体の財政赤字の削減が困難な場合や効果的でない場合など、事実上の財政破綻に近いような場合には、州は代理監督受託人を任命して対応することが考えられる。しかし、実際のところ、市町村で外部からの受託人が財政健全化のために行財政上の様々な権限を行使することは自治の侵害であるとして政治的に忌避されることから、代理監督受託人が任命されることは稀である（Duve 2011）。このような性質を勘案してもなお自治権の制約を甘受し、受託人が任命されるといった事態にあるときには、すでに当該自治体の財政状況が極めて悪化した場合であり、代理監督受託人が任用されるような財政状況に陥ることは、自治体にとって望ましいものではない。

そこで、財政が危機的状態になる前の予防的アプローチがとられることとなる。ザクセン州やメクレンブルク・フォア・ポメルン州などいくつかの州では、財政指標に基づき財政危機を予防するシステムを採っている。財政を監督する様々な担当者が指標に基づく財政状況を共有し意思疎通を行うとともに、財政健全化に必要な役割分担とそれに基づく取組が行われやすくなる。このほか、州内務省のウェブサイト指標の状況を公表することを通じて透明性と指標の悪化原因の精査が行われる。

また、代理監督受託人の任命ではないが、その代替的措置により財政危機を防ぐ手法もある。ノルトライン・ヴェストファレン州では、代理監督受託人ほど自治を侵害しない形として、外部アドバイザーを任命する手法が選択肢として挙げられている。アドバイザーは、包括的に情報を得る権利を付与され、自治体に対し、財政健全化に必要な助言や警告などを行うが命令する権限はない。アドバイザーの活用を成功裡に行うには、自治体の協力姿勢が必



要であり、そうでなければ財政再建の取組の更なる遅れと代理監督受託人の任命が必要とされることとなる。その意味では、アドバイザーの活用は、財政が危機的状況になる前の、より早期に健全化するための取組であるとも考えられる。

#### ④アメリカ

米国では、州によって地方自治体<sup>133</sup>の財政再建に向けた関与に違いが見られるものの、連邦破産法第9章において、自治体の債務支払不能という事態が起こった際に、債務調整が行われうることが制度化されている。

これまで見てきたように、ヨーロッパの主要先進国では法的に認められた自治体の破産ルールは存在しない。この点で日本の地方財政再建制度と対照をなすのは自治体の破産ルールが存在する米国の地方自治体の財政再建制度であり、米国の制度や取組と比較することにより、日本の自治体財政再建制度の特徴がより明らかになるものと考えられる。以下において、連邦破産法に基づく自治体財政破産の制度や取組を取り上げて考察することとする。

まず、米国の自治体の財政再建については、各州政府の権限であり<sup>134</sup>、州ごとに自治体の財政規律をどう維持していくかに違いがあることに留意が必要である。合衆国憲法上、憲法が合衆国に委任したまたは州に対して禁止していない権限は、それぞれの州または人民に留保され（合衆国憲法第10修正）、「自治体は州の創造物」であると解されており、自治体の財政監督については州の役割となるのである。ホームルール<sup>135</sup>の概念を採用している州にあっては、そうでない州よりも自治体の財政危機に対する関与は限定的であるが、いずれにせよ、米国においては総じて、自治体が自らの責任で財政を運営し、財政需要を賄うべきという考え方が強い。自治体の財政再建についても、一義的には当該自治体の自助努力が求められ、それでも再建が困難な状況になれば、州政府の指導の下、再建が模索される。その上で、再建には債務調整が必要となった場合に、連邦破産法第9章の適用が検討されることとなる。連邦破産法第9章の適用を申請するのは各自治体であるが、申請を行うためには州の

---

<sup>133</sup> 米国の自治体とは、日本の市町村のような一般目的の基礎自治体（general purpose governments）だけでなく、特別目的の自治体（special purpose governments）である、学区等も存在する。米国の自治体数は、両者合わせて9万を超える（2012 Census of Governments による（[www.census.gov/govs/go/index.html](http://www.census.gov/govs/go/index.html)））。

<sup>134</sup> 州政府自身の財政規律維持や財政再建については、連邦政府が関与する権限や義務が制度的にあるわけではなく、あくまで州政府自らの責任と努力でなされるものとなる。州からの要請等に基づきアドホックなかたちで何らかの支援を行うことは考えられないわけではないが、実際に支援がなされるかは不透明である。例えばサブプライムローン問題や金融危機が深刻化した時期にはカリフォルニア州も財政悪化に見舞われたが、その際も、連邦政府が州に資金提供して救済するといった措置はとられていない（三宅2009; Spiotto 2012）。なお、州についても自治体の連邦破産法第9章のように破産を認めるべきとの議論もあるが、一方で根強い反対もある。議論の詳細については犬丸（2017b:66-72）を参照。

<sup>135</sup> ホームルールとは、地方自治体が州などからの統制を最小限にとどめ、自らの問題を自らで解決していくことができる権限である。ホームルールを採用する地方自治体は、自ら憲章を策定し、また条例制定や法的効力を伴う行政上の意思決定を行う権限を有している（自治体国際化協会 1999）。

承認が必要とされている。

連邦・州・地方政府の間の政府間財政関係として、日本やヨーロッパの主要国と異なり、全国規模の財政調整として地方自治体に交付される一般補助金<sup>136</sup>が存在しないことも、こうした環境と整合的であると理解できる。アメリカはヨーロッパ大陸諸国や日本と異なり、制限列挙された事務を行う分離型の地方自治であり、州と地方政府の住民サービスに係る歳出規模を見ると州よりも地方政府の方が大きい（2015 Annual Surveys of State and Local Government Finances (U.S. Census Bureau)）ことから分散型であるといえる。こうした環境下では、連邦や州からの財源保障的一般補助をする機運は生じにくく、連邦や州の都合に合った特定補助が中心となる。こうして自前の事務には自前の資金調達が必要となってくるが、地方自治体の基幹的財源である財産税への納税者の抵抗もあり、財政需要を賄うための税収確保が困難となっている自治体も多い。マーティン（2013）は、2007年の景気後退後の破綻申請がカリフォルニア州の都市に集中しているとして、Proposition 13に見られるような納税者の租税抵抗により、自治体にとって必要な財源の確保が困難となったことが自治体の破産申請の要因であると指摘している。井手（2015）や小泉（2015）も、Proposition 13等による財産税への抵抗により期待された経済活性化と歳入増といった効果は、景気後退もあって表れず、むしろ地方政府が州の特定補助金への依存を強め補助裏への対応のために財政が厳しくなったほか、州の財政負担軽減のしわ寄せを受けやすくなったり、財源確保のために金融市場からの調達を拡大したりするといった地方財政へのマイナスの影響があったことを指摘している。金融市場からの調達の柱である地方債については、大きく分けて、一般財源保証債とレベニュー債が存在する。前者は自治体の税収等の歳入を償還財源としており、自治体の財政力により償還を担保するものである。後者は起債によって賄われる特定の事業の収益を償還財源とするものである。起債額については、アラスカ、フロリダ、テネシーといったごく一部の州を除いて、地方政府内の課税対象資産額の一定割合以内とするなどの制限を加えている（Spitto, Acker and Appleby 2012:21-24）。アリゾナ、アイダホ、ノースダコタ、オクラホマ、ユタ、ワシントンといった州では、ある年度に、一年の歳入額や税収額を超える起債をしようとする場合には住民投票が必要としている<sup>137</sup>。また、各州とも公債費負担を緩和するための借換債の発行を認めている。

しかし、起債対象についていえば、州によっては一般財源保証債の対象を投資的経費に限定しているところもあるが、レベニュー債についてはそのような制約がないのが通常であ

---

<sup>136</sup> かつては米国にも一般補助金として歳入分与制度が存在した。これは、1972年に創設され、連邦政府が州及び一般目的の地方自治体に対し、人口、個人所得水準等の一般的な限られた要素を用いて算出した額を交付するものであった。しかしながら、1980年には州が対象から除外され、財政赤字削減と小さな政府を志向するレーガン政権により1986年をもって廃止された。

<sup>137</sup> 自治体の起債上限額を資産に対する一定割合にする手法については、州によって地方自治体の規模や種別に応じて割合を変えていたり、そうした違いに関わらず一律の割合にしたりしているが、そのような割合の設定が恣意的であること、根拠となる資産額の評価が一般的に過小であり、地域によって評価水準が異なること、償還の能力は将来の資産から生じる収益等によるはずで、既存資産によって起債能力が決まるのではなく、本来は施設等の整備需要に関連した制限が必要であること等の批判がある（Baker, Gillette and Schleicher 2015: 618-20）。

る。こうしたこともあり、起債制限を回避するためにレベニュー債が増発され、発行ボリュームは一般財源保証債よりも大きくなっている<sup>138</sup>。こうしたことから、アメリカでは基本的に、起債対象を投資的経費や資本形成に限定するといった制約が適切に機能しているとは解しがたい状況にある（土居・林・鈴木 2005; 自治体国際化協会 2006; 土居 2007; 和足 2014）。

総じていえば、米国の地方政府には財政運営に自己責任が求められ、起債の自由度が高い一方、市場での評価により格付けや金利が異なっており、財政規律が市場を通じてもたらされている。実際、地方債の引受けもほとんどすべてが民間資金である（和足 2014）。起債制限について、州が厳格に関与しているものともいえず、事前警告もそれほどでもない。そうになると、各地方政府の起債に対する支払能力がどのようなものかわからず、制御しにくい。こうして、米国では自治体の再建型の破綻法制が出てくることとなる。

#### ア. 連邦破産法の特徴・手続<sup>139</sup>

連邦破産法は、合衆国憲法が破産手続について連邦議会に制定権限を認めていることを受けて定められたものであり、自治体以外に民間企業や個人の破産手続についても各章で定められている。自治体については、第9章「地方自治体の債務調整」において、債務調整の手続が定められている<sup>140</sup>。

第9章の主な目的は、財政破綻した自治体が財政再建に取り組んでいる間、債権回収を行おうとする債権者から保護することである（自治体国際化協会 2008）。したがって、資産の清算や債権者に対する収益の分配に関する規定はない。民間企業の清算のようなことは想定しておらず、あくまで再建型の債務調整という性格である<sup>141</sup>。債務調整は、通常、公債満期の延長、元利の削減、借換えなどにより行われる。裁判所の役割についても、連邦破産法第11章に定める通常の企業の再建手続きと比べると限定的である。主な役割は、破産申請を行った地方自治体の適確性審査、当該自治体が策定した債務調整計画の審査、当該計画の履行監視の3点に限定される（犬丸 2014: 62）。こうしたことから、裁判所の介入というのは限定的であり、破綻自治体に行政運営上の一定の自治権があるといえる。

手続としては、破綻状態に陥った自治体が、連邦破産法第9章の適用を連邦破産裁判所に申請することによりスタートする。

---

<sup>138</sup> Fisher (2016: 249)によれば、1950年代から70年代までは州・地方の起債の半分以上が一般財源保証債であったが、その後、レベニュー債にシフトし、近年は、新規に発行されるもののうち60~70%がレベニュー債となっている。

<sup>139</sup> 本稿の連邦破産法の特徴や手続きの記述については、連邦裁判所事務局の制度解説（Administrative Office of the United States Courts 2011）を参考としている。

<sup>140</sup> 第7章が民間企業の清算型の破産手続き、第12章が家族経営の農業等の破産手続き、第13章が個人の破産手続きとなっている。

<sup>141</sup> 連邦政府が地方自治体を清算・解散することは合衆国憲法上、州の権限を侵すものと考えられる（自治体国際化協会 2008: 16）。

申請の適格性が認められる要件としては、i) 自治体であること、ii) 州法で明示的に承認されていること、iii) 支払い不能であること、iv) 債務調整計画を実行しようという意思があること、v) それぞれの債務の種類に応じて過半数の債権者の同意を得ていること、又は債権者と誠実に交渉したが同意を得られなかったこと、又は交渉を行うことが非現実的であること等が挙げられる。

第9章の手続きの進行中も、自治体は必要な行政サービスの提供など、その機能を果たすことが求められ、破産裁判所も債権者もこうしたサービスの提供を妨害することはできない。

#### イ. 各州の連邦破産法第9章へのスタンス

連邦破産法第9章の適用を申請するのは自治体であるが、そもそも、申請には州の明示的な許可が必要とされる。州ごとに連邦破産法第9章の適用に対するスタンスは異なっており、Spiotto等(2012)によれば、自治体の適用申請を特段の条件を付さずに容認しているのが12州、申請前に中立的な評価者から評価を得ることや知事等の許可を得ることなど、一定の条件を付して容認しているのが12州となっている。また、すべての種類の自治体に申請を認めるのではなく、灌漑区等の特別目的自治体のみに申請を認めている州が3州となっている。このほか、州法で明示的に規定を置いていない州が21州、明示的に申請を禁止している州が2州となっている(表2-3参照)。

1980年以降の各州自治体の申請数を見てみると、自治体による連邦破産法申請への州の容認姿勢と自治体の実際の申請数には関係があることがわかる。スピオット(Spiotto 2015)のまとめたデータ(図2-3)によれば、条件付で容認している州での連邦破産法第9章申請自治体数は、1980年以降で見ると、無条件で容認している州での申請自治体数の6分の1となっており、州が一定の条件を付して連邦破産法第9章申請を許可する手続には、自治体による安易な破産申請を抑制し、慎重な判断を促す効果があるものといえる。

表 2-3 連邦破産法第 9 章への適用申請容認の状況

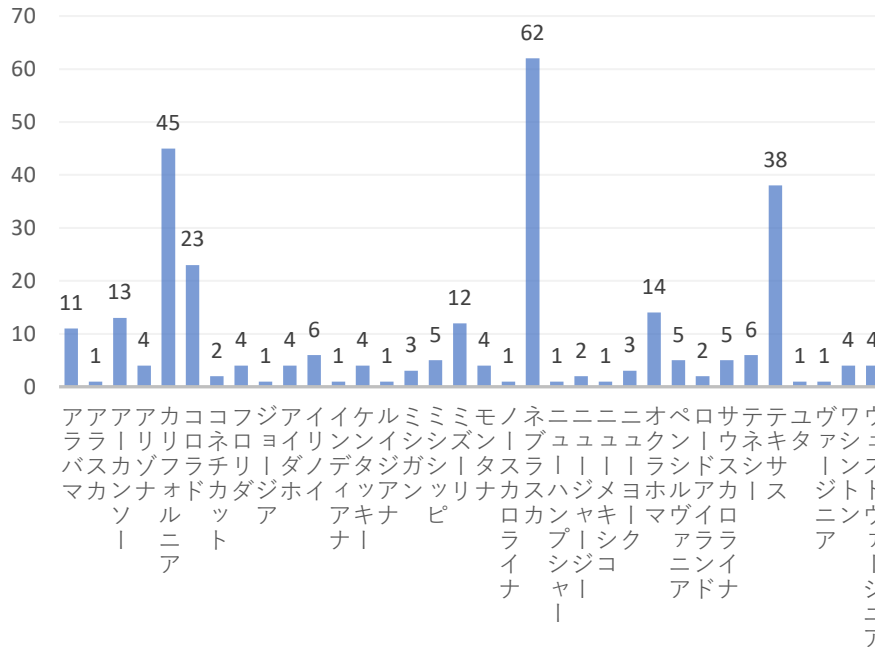
容認	12 州	アラバマ、アリゾナ、アーカンソー、アイダホ、ミネソタ、ミズーリ、モンタナ、ネブラスカ、オクラホマ、サウスカロライナ、テキサス、ワシントン
条件付容認 (申請前に中立的評価プロセス <sup>142</sup> を得る(カリフォルニア)、知事等の許可を得るなど)	12 州	カリフォルニア、コネチカット、フロリダ、ケンタッキー、ルイジアナ、ミシガン、ニュージャージー、ニューヨーク、ノースカロライナ、オハイオ、ペンシルヴァニア、ロードアイランド
対象自治体を限定して容認	3 州	コロラド (special taxing districts)、イリノイ (Power Agency のみ)、オレゴン (irrigation or drainage district のみ)
計	27 州	
明示的禁止	2 州	ジョージア、アイオワ(ただし、保険でカバーできない負債の支払不能は可)
不明又は明示的な州法規定なし	21 州	アラスカ、デラウェア、ハワイ、インディアナ、カンザス、メイン、メリーランド、マサチューセッツ、ミシシッピ、ネヴァダ、ニューハンプシャー、ニューメキシコ、ノースダコタ、サウスダコタ、テネシー、ユタ、バーモント、バージニア、ウェストバージニア、ウィスコンシン、ワイオミング
計	23 州	

Spiotto, Acker and Appleby (2012)より作成

<sup>142</sup> カリフォルニア州自治体の連邦破産法第 9 章による破産申請は、事前調停手続としての中立的評価プロセスを経るか、財政危機宣言の上議会の決議を経るかどちらかが必要とされる。中立的評価プロセスは、中立的評価者による債権者等の調整を一定期間行い、合意が得られなければプロセスが終了し、申請を行うことができるとするものである。これは、2011 年にストックトン市に対して試みられた後、立法化された。

図 2-3

### 連邦破産法第 9 章申請数（1980-2015）



(Spiotto 2015 より作成)

各州の連邦破産法第 9 章申請容認の姿勢と州ごとの自治体の申請数をみると次のことがわかる。1994 年に自治体の連邦破産法第 9 章申請には州の明示的承認が必要となったことから、現在は自治体の申請を明示的に認めていない州でも 1994 年以前に申請している自治体もあることなどから、こうした州において申請実績が皆無というわけではない。しかし、概して、これら各州での申請実績は無いか極めて少ない。一方、ネブラスカ<sup>143</sup>、カリフォルニア、テキサス、コロラド、オクラホマ、アーカンソー、ミズーリ、アラバマの各州で 2 桁以上の申請数となっているが、これらの州はいずれも、基本的に自治体が申請する際に条件を付していない。カリフォルニアについては、中立的プロセスを導入しているが、これは 2011 年からであり、それ以前は特に条件を付してはいなかった。コロラドは申請できる自治体を特別区に限定してはいるが、特定行政分野の特別区に限定しているオレゴンやイリノイとは異なり、その対象は広く、しかも申請の際に条件を付けているわけではない。このように、条件を付さずに自治体の破産法適用申請を認める姿勢にある州では、自治体の破産申請が多いことがわかる。逆にいえば、州が自治体の破産申請に対し何らかの条件付けをすることは、申請に一定の歯止めとなると考えられる。この意味で、自治体の破産、債務調整

<sup>143</sup> ネブラスカは、1980～2015 年の自治体による破産申請の 21%を占めているが、これは、存在意義の薄れた特定の公益事業を行う行政区の解散の手段として積極的に用いられたことによるものである (Spiotto et al. 2012: 163)。

案件の発生に対して州のとり姿勢は大きいといえる。

#### ウ. 各州における自治体の財政悪化への対処アプローチ

州の方針や関与の基本的なものとして、破産申請に一定の条件を付けたりそもそも認めないというスタンスをとることもできるほか、さきにみたように、自治体が債務調整を要しないように、各州で自治体の起債額の制限や借換債発行を認容するといった関与を行っている。

さらに、連邦破産法適用申請より前の段階で、州内自治体が財政危機に陥った際に一定の関与を行うスキームを用意している州もある。その典型的な手法としては、州が財政監視人や管財人、財政管理委員会といった助言や支援等<sup>144</sup>を行う者や組織を任命または設置するというものである。9つの州<sup>145</sup>がこうした手法をとっているが、これらは主として、財政困難となった自治体からの報告などにより、州が当該自治体を財政危機にあると認識した際の関与であって、このように財政危機に陥ってからの関与となると強力な権限行使も必要となる。

例えば、ミシガン州では、以前は自治体の財政危機に際し、州が任命する緊急事態管理官が自治体の財政運営権を広範に行使するほか、必要な場合には自治体を代表して連邦破産法第9章申請を行うといった強力な権限を持たせる州法があった。しかし、この法は住民投票により否決され、その後は、州の財政当局が自治体の財政状況を調査し、知事が当該自治体を財政危機下にあると認めるとき、自治体は、州の関与の下で財政再建を行うための財政協定を結ぶか、緊急事態管理官の任命に同意するか、中立的評価プロセスに入るか、または、知事の同意の下で連邦破産法第9章を申請するという4つの選択肢から選ぶルールとなった。なお、自治体が何も選択をしなければ中立的評価プロセスを経ることとなる。

ミシガン州の例に見られるように、自治体の財政危機に際して、州が任命する管理者が当該団体の財政運営権を代行するような措置は、自治権の尊重の観点からは本来望ましくないと評価される（Anderson 2012; Kimhi 2012 等）<sup>146</sup>が、財政が悪化し支払いに窮した状態になるとそうした措置を採らざるをえなくなることもある。このため、そもそも早期かつ事前

---

<sup>144</sup> 支援や関与の主体は管財人であったり財政監視委員会であったり州の既存の行政機関であったりと州によって様々であるが、関与の方法もまた様々なものが考えられる。実施するかどうかは別として、なされる関与を類型化すれば、債務条件や職員との労働契約の再交渉、税や使用料等の引上、州からの補助や貸付、財政再建の計画や報告書、会計、財政見直し等に係る技術的助言、行政サービス実施の権限や義務の他団体への移転、地方政府の解散や業務の郡政府への統合などがあげられる（The Pew Charitable Trusts 2013; Spiotto 2012, 2015 等参照）。

<sup>145</sup> Spiotto (2015) によると、フロリダ、インディアナ、ミシガン、ネヴァダ、ニュージャージー、ニューヨーク、ノースカロライナ、ペンシルヴァニア、ロードアイランドの各州は、自治体の財政困難時に財政監督者や財政監督組織を任命又は設置するルールを有している。

<sup>146</sup> Gillette (2014) は、財政危機に陥った自治体のガバナンス改革を行うことで根本的な問題解決に踏み込むことが必要であるとして、財政運営等の権限を代行する機関や管財人の任命については、そうした踏み込んだ取組のためには有効な手段であると肯定的に評価している。

に財政健全化を促すような関与をすることで財政悪化に見舞われないようにすることが必要であるとする考えも出てくる。こうした観点からの州の関与としては、自治体の財政状況に応じて3段階に分けて関与を行っているロードアイランド州がある。まず、州は自治体からの求めがあったとき又は一定の財政悪化の条件を充たすときに財政監視人を任命し、監視人は、当該自治体が収支均衡を図られるよう助言を行う。収支均衡が困難又は状況がより危機的であるときは、州は財政委員会（自治体の首長、幹部及び州から任命された者で構成）を設置し、委員会が財政全般にわたり自治体のリーダーに代わって権限を行使する。それでも収支均衡が困難なときは、州は管財人を任命し、管財人は自治体の行政権限を行使できるほか、破産を宣言できる。

また、ペンシルヴァニア州のように、財政が悪化している団体を財政健全化団体（*fiscal distress municipality*）として、財政健全化計画を策定させ、必要に応じ地域開発等の経済的支援も行うほか、一層深刻な自治体は財政危機団体（*fiscal emergency municipality*）として州政府主導で危機対応計画の策定を行い、州の認可なしには原則として破産法第9章申請を不可とするスキームもある（三宅 2014）。これは連邦破産法適用に伴う当該自治体の債務調整を行う弁護士費用等のコストや州内他自治体に波及する地方債調達コスト、債務調整の結果の不確実性などを考慮し、州レベルで実行・管理できる解決を図ろうとするものであると評価できる（三宅 2014）。

このほか、事前・早期段階からの段階的な関与プログラムの例としては、ノースカロライナ州の関与が示唆的なものとしてあげられる（犬丸 2015 (9), 2016）。州の地方政府委員会が自治体の起債許可制度を運用するほか、許可後には起債を行った自治体の償還能力を監視し、当該自治体が必要な予算措置を講じない等といった場合には、法的拘束力のある命令を行うことができる。自治体に従わない場合やデフォルトを起こしそうな場合に至ると、委員会が財政運営を直接管理することができる。このように、事前の許可から財政危機時の行財政管理まで段階的かつ包括的に関与する例もあり、ノースカロライナ州のプロアクティブな例は、米国内の研究者や格付機関からも評価されている（Coe 2007; Kimhi 2008, 2010, 2012; Parker 2015 等）。しかしながら米国では、こうした制度はむしろ例外的であり、州の自治体への財政監視や関与について、事前に規制しておくよりも財政が悪化した際の事後的対応が採られる傾向が強いといえる<sup>147</sup>。

## エ. 近年の自治体財政破綻の例

自治体による適用申請が認められている州が限られていることもあり、9万超の自治体

---

<sup>147</sup> Briffault & Reynolds (2016: 929) 参照。なお、例えば、コネチカット、ニューヨーク、マサチューセッツの各州では、財政危機に見舞われた自治体のその時の危機的状況に応じたアドホックな関与をとるとされている（The Pew Trust 2013; Spiotto 2015）。



数に比して第9章を適用するケースはそれほど多いとはいえない<sup>148</sup>。なかでも、特別区による申請が圧倒的に多く、一般目的の自治体については限られている。さらに、申請後、債務調整計画が裁判所に認められ発効に至るのはさらに少ない。リーマン・ショックによる不況により財政危機に見舞われた自治体が相次いでいるといわれているが、実際に一般目的の自治体によって申請が行われる例は多いわけではない。本稿の対象とする日本の基礎的自治体の財政再建との対照の観点から、基礎的自治体である市によって連邦破産法第9章適用の申請がなされ、連邦破産法上の手続きが終了している近年の4つの事例について、以下、概観することとする<sup>149</sup>。

カリフォルニア州のバレホ市（人口約12万人）は、景気悪化による税収減や4つの労働組合との労働協約に基づく年金等の負担、州憲法の規制による増税の困難等により連邦破産法第9章を申請した。特定財源に裏打ちされたレベニュー債については債務調整の対象外として支払いが行われることとなったが、一般財源により対応が必要な債務については利率の引下げや返済期限の延長が行われたほか、無担保債権については債務調整による一定の削減の上、返済が行われることとなった。また、一部消防署の閉鎖や公共事業の削減、図書館等への補助削減、消防職員の消防署配置最低基準の撤廃などを行ったほか、現職職員の年金や医療保険の職員負担の増、新規職員に係る年金の削減がなされる一方、既退職者の年金については変更がなされなかった。

カリフォルニア州ストックトン市（人口30万人）は、サブプライムローン問題が直撃し、住宅等の資産価値と税収の大幅な減少に見舞われたほか、グレート・リセッション前の好況期の楽天的な開発プロジェクトによる地方債の増、医療保険等の過剰な福利厚生<sup>150</sup>のための負担により、破産申請に至った。市は、カリフォルニア州及び州内自治体の公務員年金に加入しており、年金債務を削減すれば脱退金を請求されることや多くの職員が退職することを恐れ、削減に踏み込まなかった<sup>151</sup>一方、退職者医療保険については廃止することで組合との合意を見た。地方債については、地方債の償還を保証する地方債保険会社が存在したが、担保物件の所有権をこれらの会社に移転すること等により、市に代わって地方債保有者に条件変更なく償還することで合意した。その他の無担保債権については債務回復率1%と

---

<sup>148</sup> スピオット等（Spiotto, Acker and Appleby 2012）によれば、1937年の第9章の法制化以降、633団体が適用を申請（2012年1月時点）。このうち、市や郡といった一般目的自治体は49となっている。1980年以降では、特別自治体も含め262件であるが、約3分の1は裁判所から適用を認められずに終わっている。

<sup>149</sup> 近年の連邦破産法適用自治体の債務調整や財政再建の内容については、デトロイト市の財政破綻事例においてはブラウンリー（2013）、江夏（2013, 2014, 2015）、犬丸（2014-16, 2015a, 2017a, 2017b）、井手（2015）、自治体国際化協会（2016）を、また、その他の自治体の財政破綻事例については、Spiotto（2012）、Spiotto, Acker and Appleby（2012, 2016）、De Angelis and Tian（2013）、坂田（2007）、自治体国際化協会（2008）、犬丸（2015b, 2017b）を参考にしている。

<sup>150</sup> 自己負担なしでの現役から終身にわたる医療保険の提供、自己負担なしの年金、年金額決定の基礎となる退職前給与への未消化有給休暇等の上乗せ等、長年にわたり他自治体よりも厚遇されていた（犬丸2015b）。

<sup>151</sup> 連邦破産裁判所は、連邦破産法の下、カルパース（カリフォルニア州の年金）との契約に基づく債務を毀損できるという見解を示している。

された。また、破産手続前から手続の進行中、債務支払いに必要とされた売上税の増税が住民投票により承認され、職員数の約3割の削減もなされた。

ロードアイランド州セントラルフォールズ市（人口1.9万人）は、州補助金を含めた歳入の減、人件費負担や年金・退職者医療保険負担の拡大などに直面し、3つの職員組合との労働協約の変更交渉の不首尾や退職者に対する年金等の削減提案が賛同を得られなかったことから、連邦破産法第9章の適用を申請した。財政再建及び債務調整がなされる過程において、歳出については、コミュニティセンター、図書館、警察・消防等の職員数の削減等により抑制が図られた。州はセントラルフォールズ市の状況をコントロールし、地方債市場で他自治体や州に影響が波及しないようにするため、州法の改正により、一般財源保証債について先取特権を付与し、その結果、元利とも全額が返済されることとなった。その他の無担保債権については、確保できた額を一律の比率で債権者に配分されることとなった。年金については最大55%カットとされたが、州の支援により、最初の5年間は75%を保証することとされた（その後、保証期間を30年に延長）。退職者医療保険については、歯科を対象外とするほか、カバーの対象が65歳までとされ、退職者も現役と同様20%自己負担することとされた。労働組合や退職者組合との交渉合意には州も加わっており、年金削減緩和措置が盛り込まれたことなどから交渉は迅速に妥結されたと解されている。

ミシガン州デトロイト市（人口約71万人）は、自動車産業の中心として発展したが、安価な労働力を求めて大量の黒人労働者を流入させたことにより人種間の緊張と暴動が起こる一方、高速道路網の整備により自動車工場が郊外へ移転し、白人層も郊外へ転出し、人口減少が進んだ。また、住民に低所得者層が多くなり、税収減と福祉施策等の需要増が構造的なものとなった。このような状況にあって、市の職員数削減の取組は進まず、年金・医療等の福利厚生も改革がなされず、年金基金の積立不足を補うために年金関連債券が発行されるなど、レガシーコストの増が著しい状況となった<sup>152</sup>。折しもリーマン・ショックが発生し、税収の落込み（約16%）と州からの売上税分配金の減（約36%）等もあいまって、連邦破産法第9章による破産申請に至った。

レベニュー債等の担保付債権については債務調整の対象外とされる一方、無担保債権と分類された一般財源保証債等は一定の債務調整（41%～74%の回復率）が行われた。年金については、州憲法上は削減が禁止されているが連邦破産法下では他の債務と同様削減も可能と連邦破産裁判所の判断が示されたところ、一般職員年金は4.5%の削減、警察・消防職員の年金は削減なしで合意を見た<sup>153</sup>。退職者医療保険は州憲法による保護もなく大幅な債務削減（返済率10%）がなされた。

一方で、債務調整計画には、債務調整だけではなく行財政改革で捻出される財源により、

---

<sup>152</sup> デトロイト市の歳入に占めるレガシーコストの割合は2008年度末に29.7%、2012年度には38.6%を占めることとなった（Proposal for Creditors, City of Detroit 2013）。

<sup>153</sup> 当初は大幅な年金削減案が提案されたが、グランド・バーゲン（価値ある所蔵品が多いデトロイト美術館を市から独立した団体に移行させることを条件に民間慈善団体等が市の年金基金に資金を拠出することで、美術館と年金受給者を同時に救済する合意。）により年金削減率が大きく緩和された。

市の再生に向けた新規投資（空きビル等の撤去、警察・消防等の強化、交通ネットワーク改善等）を実施することも盛り込まれている。

以上、近年の市の事例を見てきたが、それぞれ、債務調整にかかる所要期間はそれほど長くはなく、おおむね1年から3年半程度で債務調整計画が発効し、手続きが完了するものとなっている。セントラルフォールズ市やデトロイト市のように、州によっては、管財人や緊急事態管理官が破産申請等の財政権限を掌握するとともに、手続終了後も、州が任命した監督者や監督組織により、数年から10年超の期間にわたり行財政運営に関し監督を受ける例もあるが、債務調整内容を確定し、ある程度債務から身軽になった財政運営を行えるようになるまでには、概して長い期間を要していない。その一方で、そうした債務調整計画を固めるまでには各債権者との調整に労を要することとなり、多額の弁護士費用が必要となっている（表2-4参照）。

表2-4 米国における市の近年の財政破綻の概況

	申請～手続終了の時期及び所要期間	負債規模	弁護士等費用	州の財政再建に係る監督・関与	州の破産申請後の財政支援
バレホ市 (12万人) カリフォルニア州	2008.5 ～2011.11 3年6か月	2億ドル	12百万ドル	なし	なし
セントラル フォールズ市 (1.9万人) ロードアイランド州	2011.8 ～2012.10 1年2か月	1億ドル	4百万ドル	・財政監視人、予算委員会、 管財人の任命 ・管財人任命により自治権 制約 ・行財政管理官による 事後的監視(5年間)	年金受給者への 支援
ストックトン市 (30万人) カリフォルニア州	2012.6 ～2015.2 2年8か月	10億ドル	14百万ドル	なし	なし
デトロイト市 (71万人) ミシガン州	2013.7 ～2014.12 1年5か月	180億ドル	178百万ドル	・州との協定 ・中立的評価プロセス ・緊急事態管理官任命により 自治権制約 ・財政監視委員会による 事後的監視(最低13年間)	年金受給者への 支援

(犬丸 (2017b) 図表 13-2、図表 13-3 の内容を再構成して作成)

### ⑤ 欧米諸国と日本の比較

自治体の財政危機に対して、日本では、融合型の国地方政府間関係の下、法令等で規定される様々な事務を自治体に担わせる一方、これにより地方が行う事務が円滑・着実に行われるよう、国は財源保障の義務を負い、地方財政計画の策定や地方交付税制度の運営等を通じて国から地方への財政移転を行っている。その際、行政分野ごとに各団体の状況に応じた財政需要をできる限りきめ細かに捕捉することを旨としている。財政悪化の大きな要素となりうる地方債については、基本的に投資的経費に限定するとともに、地方債の規模が過大になり支払いに支障が生じるということのないよう、国との協議（一部届出）に係らしめると

ともに、実質公債費比率が一定以上となるなど財政悪化が懸念される団体については、国の許可に係らしめるといった措置が取られている。また、財政運営がうまく行かず財政が悪化する自治体に対しては、財政悪化の指標として赤字比率等に一定の基準を設け、国の関与の下、財政再建（健全化・再生）計画を策定・実行させることで、財政が極度に悪化する前に着実かつ段階的に赤字解消を図るという仕組みとなっている。日本の自治体は、財政破綻を防ぎつつ自治体としての行財政運営を続けられるようになってきている。アメリカと違い、危機的財政状況に陥らないよう、段階に応じて財政面での様々なセーフティネットが設けられているといえる。

ヨーロッパの主要先進国でも、概して日本と同様のアプローチにより自治体財政の安定と規律保持が図られている。地方自治体への一般補助金による財政調整制度により財政運営に支障が生じないように一定の配慮を行っているほか、地方債の対象を投資的経費に限定し、起債額についても上限設定や自己規制の制度化により規律確保を図っている。財政指標による早期警告メカニズムや収支状況に応じた自治体の内部統制、国等の外部からの助言・監督もなされるようになってきている。しかしながら、日本における国地方間の財政調整制度は、行政費目ごとに算定をするほか、その費目ごとに自治体の規模や経済社会環境などを詳細に勘案して補正を行っており、単なる財政移転ではなく、財源保障すべき内容をきめ細かに算定しているのが特徴といえよう<sup>154</sup>（表 2-5 参照）。

表 2-5 諸外国と日本の地方財政再建関係制度

	イギリス	フランス	ドイツ	アメリカ	日本
財政調整制度の有無	収入援助交付金等	経常費総合交付金等	基本交付金・需要交付金（州－市町村）	無	地方交付税
地方債に関する統制ルール・関与	<ul style="list-style-type: none"> <li>資本的経費に限定</li> <li>起債上限額等を自主的に設定することを義務付け</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>資本的経費に限定</li> <li>元利償還は義務的支出として完全に予算化</li> <li>年間の償還費は経常収入の50%未満</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>資本的経費に限定</li> <li>州内務省による包括的許可</li> <li>裁量可能額ありの場合のみ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>起債上限額の設定</li> <li>一部地方債（一般財源保証債）について資本的経費に限定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>原則投資的経費</li> <li>実質公債費比率等による起債制限等</li> </ul>
財政規律維持のためのルール・関与	<ul style="list-style-type: none"> <li>収支均衡予算、十分な資金確保、過大歳出の際の内部統制手続</li> <li>地方政府協会のピアサポート</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>予算案の期限内採択</li> <li>収支均衡予算、義務的経費の適切な算入</li> <li>経常収支赤字の有無について、地方長官、州会計検査院、会計官が監視</li> <li>内務省等による財政指標に基づく早期警告システム</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>州政府による監督（助言、異議と廃止、指示、代執行、代理監督受託人（コミッショナー）の任命、地方議会解散と首長任務の任期前終了）</li> <li>予防アプローチ（財政指標による早期の危機認識、外部アドバイザーの任命等）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>財政監視人や管財人、財政管理委員会等を任命・設置し、助言・監督</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>収支均衡予算</li> <li>健全化指標等による早期警告と自治体の自主的健全化（さらに悪化した場合、国の関与の下で財政再生）</li> </ul>
債務調整制度の有無	無	無	無	有（連邦破産法）	無

（筆者作成）

一方、アメリカでは、分離型の政府間関係の下、財源保障的な一般補助金はなく、移転財

<sup>154</sup> 石原（2016: 461）は、アメリカ・イギリス・フランス・ドイツ等の西欧先進諸国の財政調整制度について、日本の地方交付税制度と比較し、「算定方法が簡単であり、個々の地方団体の財政需要の捕捉が大まかである」と評し、「個々の地方団体が最終的には自らの責任で財政運営を行うよう財政調整を一定の限度に止めている」ことを共通した特徴として指摘している。

源は州からの特定目的の補助金を中心となっている<sup>155</sup>。その補助裏としての財源も含め、財政運営については自己責任が求められるが、租税抵抗により税率引上げも困難な州・自治体もあり、資金調達の一環として、民間からの調達のための地方債市場が発達し、市場の評価を通じた資金調達がなされることとなる。財政危機の場合には州によっては一定の関与がなされるが、そうなる前からの財政悪化を早期に防止するシステムが整っているとはいえない。こうした制度環境の中、過大な債務を抱えるに至る自治体を想定し、再建型の破産法制が用意されることとなる。破産申請やそのための債権者からの同意取り付けなどの環境整備のため、州によっては管財人等が任命されることもあり、そうすると自主財政権等の自治権に大きな制約が生じてしまいかねない。他方、連邦破産法第9章の手續に乗れば、債権者全体の同意がなくとも債務調整が図られることから、そのための弁護士費用等がかかるが、近年の例からすれば1～3年程度といった比較的短期間で調整されリセットされうる。

なお、日米における国地方間関係及びそれに伴う地方自治体の財源確保のあり方について、その違いが典型的に表れ、かつ、財政破綻時の対応としても両国の制度やその運用の違いを端的に示しているものとして、職員の年金や医療保険が挙げられる。

日本では、アメリカと対照的に、年金や医療保険等については、統一的な法制度により、都道府県や市町村といった自治体グループごとに共済組合を形成し、職員の掛金や使用者としての自治体の費用負担についてもルール化され、地方交付税制度により、共済組合負担金が職員給与費単価の一部として積算され、単位費用に織り込まれている。法令の定めがあり、そしてそれに沿った財源保障措置もなされていることから、財政が悪化し、たとえ財政再建団体になろうとも、そのことを理由に自治体の費用負担のあり方を検討するものとはならないし、自治体が職員の年金や医療保険に必要な額を確保することは可能となるものである。融合型の国地方関係の一つの典型例を示しているといえる。

一方、アメリカでは、国民皆年金・皆保険の日本とは異なり、年金や保険は民間主体となっており、企業が労使協議で従業員に医療保険を提供し、退職者には企業年金と医療保険を提供している。分離型の国地方間関係の中で職員の医療や年金については各地方が自ら考え実施すべきものとされており、連邦や州の立法などによるものではない。自治体が労使協議の圧力の下で、職員のために年金や医療保険といった福利厚生を実施しており、年金や保険の財政を賄うための職員の本人負担は極力抑え、事業主である自治体はその多くを負担することとなりがちである。また、年金資金の運用も経済状況によっては穴が開きかねない。こうして、米国では自治体にとって年金や医療保険がレガシーコストとして重くのしかかることになり、自治体の財政破綻の際の債務の中でも大きな要素となりうるのである。

以上、アメリカの地方財政再建の制度と運用について論じてきたが、日本の地方財政再建と比較し、その内容をまとめると、表2-6のとおりである。

---

<sup>155</sup> 犬丸(2017b: 89)によると、ミシガン州のように州の売上税の一部を自治体に交付するレベニュー・シェアリング制度も存在するが、自治体の財政需要と関わりなく州の財政の都合により一方的に総額が削減されており、日本の地方交付税制度のような財源保障がなされるものとはなっていない。

表 2-6

日本とアメリカの地方財政再建制度の比較		
	アメリカ（連邦破産法第9章）	日本（旧再建法・健全化法）
政府間関係モデル	分離型	融合型
財源保障・財政調整的 一般補助金	特になし	地方交付税制度
申請者	破綻自治体	赤字自治体
破綻又は再建（再生）団体の 定義	支払不能（insolvent）	実質赤字比率20%以上 （都道府県は5%以上）等
債務調整の有無	連邦破産法第9章による再建型	なし
目標	債務調整計画の確定	財政再建計画に基づく 累積赤字の解消等
起債制限・ 財政規律ルール（※1）	・一部地方債で投資的経費に限定 ・起債上限額の設定 等	・原則、投資的経費に限定 ・実質公債費比率等に基づく起債 制限（届出・協議・許可） ・財政再建法（健全化法）に基づ く財政再建（健全化・再生）
計画策定コスト	弁護士費用 （債権者等との調整コスト）	自治体内の職員間の調整コスト
国や州の監督・関与と自治 権の制約（※1）	・管財人、財政監視委員会等によ る助言・監督 ・管財人等による行財政運営権限 の行使や第9章申請	・財政再建（健全化・再生）計画の 策定や変更に係る助言、承認 ・自治体は通常どおり行財政運営
支援措置（※1）	退職した年金受給者への支援 等	一時借入金利子への支援 等
自治体外への影響	・債権者の債権カット ・州内他自治体の起債調達コスト	特になし
レガシーコストへの対応	各自治体が職員の年金や医療保険 を用意。労使協議により内容決 定。基本的に州等からの経常的支 援なし。	職員の年金・医療保険については法 に基づく共済組合制度により統一 的運用。事業主としての自治体の 負担金については交付税で算定。

（※1）米国は、州によって異なる。

（筆者作成）

さきに述べたとおり、米国のように自治体の債務調整を導入すべきとする意見もある（喜多見 2004; 白川 2007; 土居 2007 等）が、こうした意見の背景には、日本の地方財政に対し、次のような制度観がある。すなわち、地方交付税という大規模な財政移転により、地方債の償還への支援などを通じて自治体の起債の拡大と事業の膨張を促しつつ暗黙の政府保証をしている。自治体としては、予算制約のソフト化が期待できることから財政規律を働かせようとしなない。したがって、債務調整を導入し、市場が自治体に対する債権が安全かどうかをチェックする機能を果たすようにすべきである、というものである。

しかし、アメリカの場合は、自治体への一般補助金による財源保障もなければ、租税抵抗による課税制約もある中、地方債を民間から借り入れることが資金調達の柱となっており、この場合、地方債を保有する者は自らの保有分の安全性には関心があっても全体としては

リスク分散が図られることもあって借入全体の適切性には関心がないこと、などから、財政危機に至らないようにするための歯止めとしては万全ではない<sup>156</sup>。市場による財政規律の維持が最終的な歯止めにはならないからこそ、最終的に必要な制度として連邦破産法第9章による債務調整制度が用意されているといえる。

結局は、第9章の適用申請を行って債務調整を行える制度がある以上、最後は債務調整に頼ればよいというモラル・ハザード的なマインドセットはどうしても存在しうるし、実際に債務調整に至る事例が発生しうるのである。連邦破産法第9章が存在する米国においても、同法に基づく債務調整は単なる債務の一部帳消しに過ぎず、自治体の行財政の改革がなされないままになっているといった批判的議論もあり、連邦破産法第9章の是非や有効性が問われていることに留意すべきであろう<sup>157</sup>。そこに通底している考えは、債務調整を単なる債務帳消しの効果しか持たないものとしてしまうことは認めがたく、債務調整の前後で自治体の行財政運営やその体制に改革がなされるべきというものである。債務調整は既存の債務の一部を消して出直しを図らせるという点でフレッシュ・スタートを許容するものである。この点で想起されるのは、前章の運平等論の節で触れたフローベイのフレッシュ・スタート説である。フレッシュ・スタート説では、所与運・選択運の別にかかわらず、失敗した者に対し出直しを支援すべきとするものであるが、これはあくまで、過去の反省に立ち、態度を改めて出直すことに対し支援するものである。債務調整の存在を正当化し是認しようとする以上は、債務調整を単なる借金の棒引き措置とするのではなく、過去の反省、すなわち、再び財政失敗が行らないようそれまでの行財政構造が改革されることが伴うようなフレッシュ・スタートとすべきであるという考えが広く存在しているといえよう。

しかし、これは、裏を返せば、連邦破産法第9章による債務調整がどうしてもモラル・ハザード的性格を帯びざるをえないものであり、それをいかに矯めるかが問題となってしまうことを示しているといえる。

一方、日本の地方財政制度においては、国は、起債に関する一定の交付税措置をすることをあらかじめ明示的・制度的にコミットした上で交付税による財源保障を行う一方で、交付税措置があるからとして事業を拡大したとしても、財政指標が悪化していけば、著しく悪化する前の段階で起債制限による統制や赤字の完全な解消を行わせる。融合的政府間関係の下で実施が必要とされた事務を行うための財源保障を行いつつ、財政の極度の悪化をさせないような再建（健全化）制度を持つ日本と、分離型の政府間関係の下、財政移転についても基本的に特定目的の補助であって財源保障がなされず、いざとなれば債務の支払いが軽

---

<sup>156</sup> 市場による自治体財政の統制論が適切に機能するものとはいえないことについては、米国での議論の内容を整理しつつ論じている犬丸（2017b: 第2章）を参照。地方債保有者は、自らの保有分の安全性には関心があっても、全体としてはリスク分散が図られることもあって自治体の借入全体の適切性には関心がないこと、仲介する金融機関にとっては自治体が起債を続けてもらうインセンティブがあること、自治体の財政破綻の原因の多くが首長等にコントロールできないものであるため市場が首長等にプレッシャーをかけても効果がないことなどが挙げられている。

<sup>157</sup> 米国自治体の債務調整の是非をめぐる米国内の議論については、犬丸（2017b: 第2章、第15章）が詳しく紹介している。

減されるアメリカを比べ、債務調整がない日本が債務調整のあるアメリカよりも自治体の財政規律が甘いとはいえないのである。むしろ、財政運営につまずいた場合でも自力での債務解消を図るという点では、債務調整のあるアメリカよりも日本の方が厳格に財政規律が働くことになるともいえる。明示的にコミットした財源保障と制度的な財政規律があるため、予算のソフト化であるとか暗黙の保証といったことを懸念する必要はないし、わざわざモラル・ハザードとなりうる債務調整を導入する必要はないといえる。地方財政をめぐる制度環境がここまで日米で異なっている以上、日本において債務調整が用意されていないことについて制度の不備であると指摘することは、妥当ではないといえよう。

こう考えてくると、旧再建法から新たな地方財政再建に係る法制について検討するために総務省に設置された「新しい地方財政再生制度研究会」において、債務調整については新たな健全化法の制度設計には盛り込まず、将来の検討課題にとどめたのは当然のことといえよう。研究会報告書では、債務調整の導入は、「地方行財政制度の抜本改革が進展した場合における地方財政の規律強化に向けた再生ツールの選択肢」としているが、これは、現行の我が国の国地方間行財政制度において債務調整が必要であるとはいえないこと、そして、地方行財政制度の抜本改革が進展していったとしても、最終的に債務調整を必要とするような米国流の国地方間行財政関係を志向する抜本改革となるとは必ずしもいえないことを示している。債務調整は、我が国の地方行財政制度が抜本的に改革される場合であっても、当然の帰結というものではなく、あくまで一つの選択肢という評価にとどまらざるを得ないものなのである。

#### 4. 規範論的アプローチから見た国地方間財政関係制度

本章では、我が国の国地方間財移転制度及び自治体の財政規律を規定する制度について、海外との比較も交え、その内容や特徴について考察してきたが、最後に、我が国のこうした地方財政制度がどのような規範的性格を有しているのかを考察することとする。自治体財政は、基本的に交付税制度による財政移転なくして維持できるものではなく、国地方間の財政関係制度の規範的特徴を分析することにより、自治体が住民に対する予算分配をすることの規範的性格を考える上での基盤や前提を明らかにすることになる。

なお、以下の議論において、国地方間の財政移転の主要形態の一つである国庫支出金は特段取り上げない。国庫支出金には補助裏が存在し、その分は自治体が負担しなければならないが、地方交付税制度は、国庫支出金の裏負担も含めた地方財政全体の収支見通しである地方財政計画を通じて確保されるものであり、国庫支出金の裏負担の存在も含めて考慮される総合的かつ包括的な国地方間の財政移転制度となっている。したがって、国庫支出金については、地方交付税制度による財政移転を考察する際にその存在を織り込んだ形で考察されるものであり、補助裏も含めた国地方間財政関係をカバーする地方交付税制度は、国庫支出金による分配をオーバーライドして、地方への分配の被分配項や分配原理を規定するも



のと捉えられる。交付税制度についての考察により、国地方間財政移転の規範的枠組み全体について把握できるものと考えられる<sup>158</sup>。

### (1) 十分主義としての地方交付税制度

普通交付税は、基準財政需要額から基準財政収入額を差し引いた額が各団体に配分されるものである。この算定方法は、基準財政需要額を閾値として、それを超える基準財政収入額を有する団体に対しては普通交付税を交付しないこととするものであり、これは十分主義的原理による算定であるといえる。十分主義では、閾値を超える者に対しては特段配慮しないことを旨とする消極テーゼが一つの特徴とされているが、交付税制度上、不交付団体については、超える額の多寡に応じて、当該団体から一定の財源を徴して交付団体への交付財源とするというような何らかの不利益を生じさせるものではない。これは十分主義の消極テーゼの表れであるといえる。

なお、交付税制度の持つ機能として通常、財源保障機能とともに財源調整機能が挙げられる。もし複数の自治体間で基準財政需要額が同じだったとしても、基準財政収入額が少ない方が基準財政需要額との差額が大きくなり、その分、その団体に交付される普通交付税額も大きいものとなる。したがって、交付税財源は、税収の多い団体よりも税収の少ない財政力の弱い団体に配分されることとなり、その結果、財政格差の是正にも寄与することとなる。こうした格差是正の財政調整機能については、さきに述べたとおり、閾値以上の団体に対して消極テーゼが採られ、交付税制度上、不交付団体が閾値以上であるがゆえに何らかの不利益を被るものではないことや、閾値未満の団体の閾値レベルへの引上げ以上の格差解消を

---

<sup>158</sup> 国庫支出金には、①国が地方に対し一定の施策を実施させるための奨励的補助金や、②特定の行政サービスの地方でのアウトプットのための財源を国と地方でシェアするための国から地方への負担金、③本来国が行うべき特定の事務について地方に委託するため必要な財源を地方に移転する委託金がある。国地方の財政移転の規範的性格について、本文で言及したとおり、国庫支出金の補助裏も含めて地方財政計画に見積もられ、地方の事業実施に必要な一般財源を地方交付税により分配することからすれば、地方交付税の分配原理や被分配項が国庫支出金も包含したかたちとなるので、国庫支出金だけを取りあげて論じる必要性は薄い。しかし、あえて国庫支出金に限定してその性格を考えるとすれば、国庫支出金は、地方が何らかの特定の事務を実施するために必要な財源のあくまで一定割合や一定額を移転するものであることからすれば十分主義的とはいえず、また、優先主義的に福利水準が低いところに優先的に充当するとも限らない。特定する用途に応じて地方が費消することを条件として交付される点からすれば、功績主義的要素があるといえる。これはとりわけ奨励的補助金に見られる性格であるが、法令に基づく地方の事務への国庫負担の場合でも、そうした事務を地方に着実に行わせるための手段という要素もあることから、功績主義的要素を持つといえる。被分配項については、特定目的の補助であることから国庫支出金が選好の中立性を旨とする厚生を被分配項としているとはいえず、また、財政力が弱い団体に対する補助率を高め設定するなど財政力に応じて補助率を変えるものもあるとはいえず、ある事業の中で補助対象を一部に限定したり、補助対象はもちろん補助対象外のものも含め、自治体に補助裏の負担や超過負担を生じさせたりすることから、国庫支出金自体が単独で、補助目的に関する能力や機能がどの自治体においても適切に発揮できるかどうかについて目配りをするという潜在能力アプローチを基軸にしているともいえない。各自自治体に対して定率ないし定額で一定の額を補助するという基本的性質からすれば、国庫支出金自体は資源主義的であるといえよう。

目的としていない<sup>159</sup>ことから、一定の格差是正が交付税法の目的とされ、そうした仕組みが内包されているにせよ、交付税の算定自体が各団体に対する平等主義的分配までを目的としているものとはいえない。地方自治体それぞれが必要な事務を行うのに十分な財源保障を得られるようにすることに眼目があるといえる。

また、基準財政需要額が基準財政収入額を超えれば、普通交付税の交付団体となるが、交付団体の間では、基準財政需要額が基準財政収入額を超過する額の大きい団体に対し小さい団体よりも分配の順番を優先して交付税を分配するといった対応はせず、基準財政需要額が基準財政収入額を超えていれば、そうした団体すべてに対して基準財政需要額と基準財政収入額の差分について分配を行うものである。交付団体同士を比べた上で福利レベルが低い方にのみ優先主義的に交付税を分配するといったことはなく、あくまで閾値に満たないすべての団体に対して交付税を分配することとなる。この意味で、交付税は優先主義に依って立つものともいえない。

以上のことから、交付税は十分主義に依っていることがわかるが、十分主義は、第1章で述べたとおり、個別ケースでの分配の原理というよりもむしろ、閾値基準を各対象者に適用してそれぞれが十分な分配を得られるよう制度的に仕組むことに適している。この点で、地方自治体全般に適用される分配制度の原理としてふさわしいものといえる。基準財政需要額や基準財政収入額は、基本的に客観的データに基づき算定されるものであり、制度的原理として機能する十分主義の閾値を設定する基準として客観性が求められるべきこととも整合的である。

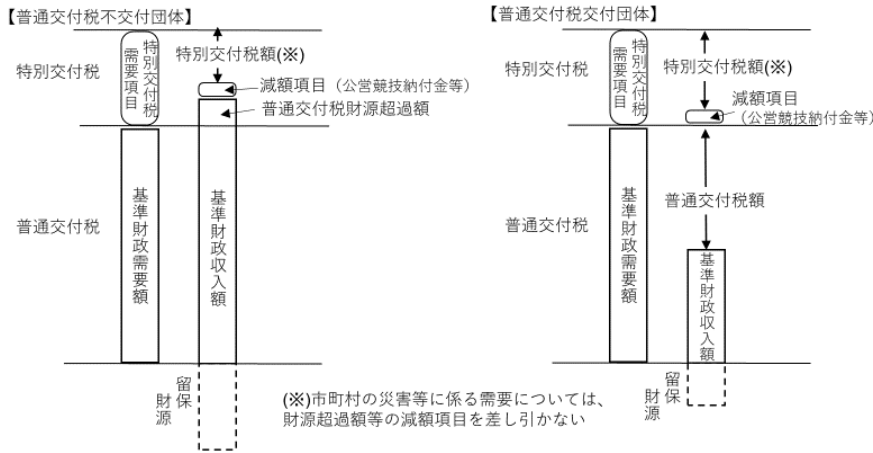
なお、特別交付税は、前述のとおり、どの自治体にもありうる普遍的財政需要をカバーする普通交付税の算定方法では捉えきれない、または、すべての団体に対して算定を行うまでの必要のないものとして、一部の団体に発生する特別の需要を算定するという意味で普通交付税の補完的機能を担っているほか、災害への対応など個別団体の事情を動的に捉える機能を持っている。特別交付税の算定においては、市町村分における災害への対応など必要性や緊急性が高いものを除き、公営競技収益金や普通交付税の基準財政収入額が基準財政需要額を超える額等が減額されて交付されることとなっている。この点で、普通交付税の算定と整合が取られている（図2-4参照）。

---

<sup>159</sup> 地方間の税収格差是正のために、法人住民税法人税割の一部を国税の地方法人税として交付税原資化し、交付税により分配する措置（消費税率を5%から8%引上げ時に実施）が創設される例もある。こうした措置は、交付税不交付団体の財源の減少につながる一方、税源の小さい交付税交付団体に益することとなる。しかし、これは地方間の税収格差を縮小するために交付税制度が活用されるものであって、交付税制度自体が富裕団体の財源を減らし、それを財政力が弱い団体へ移転することを目的としているわけではない。

図 2-4

地方交付税額算定方法のイメージ図



(筆者作成)

普通交付税の基準財政需要とそれを補完する特別交付税の財政需要が相まって自治体の財政需要としての閾値を構成するものと捉えられるが、これは、前章で見たようなヒューズビーの二重の閾値の議論やベンバジの多重の閾値論とは異なるものといえる。ヒューズビーによれば、低い閾値をミニマムな客観基準として、皆をそこまで引き上げることが積極テーマとして要請される一方、高い閾値の方は各人の主観的な基準とされ、二つの閾値の間の福利水準の領域ではより低い水準の者に優先的に分配されるとする優先主義が妥当するとされる。また多重の閾値論の場合は、各人の福利水準が複数設定された閾値より高いか低いかに応じ、福利が低い者ほど優先するといういわば罫線付きの優先主義となる。しかし、特別交付税の場合は、需要項目の算定の結果、需要額が大きい、すなわちそれだけ福利が充足されていないとされる団体に対して、分配の順番や分配枠を優先的に確保した上で順に分配するものではない。普通交付税の財政需要で構成する閾値が優先主義的でないのと同様、特別交付税の財政需要としての閾値も優先主義的なものではない。また、特別交付税で算定される需要は、普通交付税で算定される需要よりも高い福利水準にある財政需要を算定するといった基数的な上下関係にあるわけでもない。特別交付税における財政需要は、災害対応や除排雪経費をはじめとした普通交付税算定後に発生する臨時的需要や一部の団体に発生する特別な財政需要である。普通交付税の財政需要が共通的・普遍的な需要であるからといって、特別交付税で算定される被災団体の災害対応や寒冷地の除排雪経費よりもミニマムで、特別交付税で算定されるこうした需要が、より福利水準が高い団体に発生する需要というわけではないのである。むしろ災害対応や除排雪は、対応に迫られる自治体にとっては、地域生活の維持に不可欠なものとして、普通交付税の基準財政需要額に勝るとも劣らないものといえよう。

以上のとおり、特別交付税は、普通交付税算定後に算定され分配されるものとして、普通交付税で画一的に拾えない財政需要や臨時・特別の財政需要をカバーするものであり、算定

時期の関係上、普通交付税の算定があつてそれから特別交付税の算定がなされるということで、時系列としては段階的に算定がなされるという意味で多重・多段階的ではある。しかし、普通交付税の算定対象となる需要と特別交付税の算定対象となる需要の関係は、閾値間が福利水準において上下関係にあることやその閾値間の領域では優先主義を適用するというヒューズビーやベンバジの主張するような多重の閾値の関係にはない。このことから、普通交付税と特別交付税があいまって、年度を通して自治体の財政需要を十分主義的に算定するものと考えられる。

さて、十分主義を採る交付税制度において、閾値未満の団体の福利について閾値まで引き上げようとするときには、分配できる財源の制約とどう折り合いをつけるかが重要な論点となる。交付税制度の場合、すでに見てきたとおり、総額確保のため、毎年度の地方財政対策が講じられており、地方交付税の総額確保が図られている。これは、十分主義的分配を充たそうとする要請と、そのためには財源不足が生じるという財政制約がある場合にどのように折り合いをつけるかの調整である。

両者の折り合いについては、理念的に大きく2つの考え方があるといえる。一つは、あらかじめ決まっている財源の枠内で、その分配方法として十分主義的分配が行われるものである。この場合、閾値については、あるべき閾値水準を考慮するに際し財政制約もその要素として織り込まれ、財政制約によっては、あつてしかるべき水準よりも低く設定されうる財政状況依存的な社会的閾値となる。算定された額は自治体への渡しきりのものであり、それ以上の財源付与は検討されず、あとは、さらなる財源確保も含め、自治体の自助努力で行うこととなる。これを「既定財源内十分主義」と呼ぶこととする。もう一つは、「所要財源要求型十分主義」と位置付けられるものであり、これはさらに2つに分類できる。それぞれ「ミクロ需要積上の十分主義」と「マクロ総枠確保的十分主義」と呼ぶこととする。

前者は分配を受ける各々の者のミクロの十分主義的閾値を積み上げ、その総額を必要な財源として確保すべきことを要請するものであり、後者は、個々の地方自治体レベルのミクロの積み上げではなく、マクロで財政需要を総枠的に算定・確保し、その総額の分配について各団体の閾値算定を行って十分主義的分配を行うものである。既定財源内十分主義としては、厳格な国税リンク方式として、固定的な法定税率分だけを移転総額とし、それを渡しきることでは自治に任せるという方法が例として考えられる。昭和20年代初めの地方財政平衡交付金導入前の地方配付税の時代には、国地方の役割等に合わせ配付税率も変更されてはいたが、その分配は簡素な需要算定と課税力基準によるものであり、総額不足とあいまって、各自治体においては事務遂行に不足する分への対応として、増税等により歳入確保を行っていた。これなどは、現行制度と比べ既定財源内十分主義に近い対応であったといえよう<sup>160</sup>。一方、その後の地方財政平衡交付金については、理念的には各団体の需要の積上額

---

<sup>160</sup> 配付税については、国税リンク方式ではあったが、国税からの配分率は可変的であり、配付税制度の運用上、毎年度の地方の事務に関する制度改正等による財政需要の影響などを勘案して、総額から逆算して毎年度のように率を変更していた（中村 2011）。したがって、厳密な国税リンク方式による固定的な

を確保しようとするものであり、ミクロ需要積上の十分主義といえる。しかしながら、現実的には、そうしたミクロの積上げによる制度運用が困難であったことから地方財政計画によりマクロの収支見込を算出して対応していたし、それを現行の地方交付税制度も引き継いでいる。現行制度は、法定5税を財源として確保しつつも、交付税総額について地方財政計画でマクロの地方財政の需要見込額を算定し、必要な地方交付税総額を確保した上で各種補正等によってきめ細かに各団体への分配額を算定するようになっており、現行の交付税制度は、マクロ総枠確保的十分主義を採っているといえる。

所要財源要求型十分主義の場合、需要積上のであろうと総枠確保的であろうと、十分主義的分配に必要な額について、財政制約もある中でいかに確保するかが重要となる。地方財政対策により総額確保が図られているが、地方交付税が地方の共同税であるという性格を有しつつも、究極的には国からの移転財源であり、毎年の額が自動的・静態的に決まらない以上、国の経済財政の動向や政権の志向に影響されることは避けられない状況にある。特に、マクロでの地方の財源不足が引き続いて発生し、臨財債の発行が巨額となり過去の臨財債の償還のために新たな臨財債の発行が必要となっている現下の状況においては、財源保障に足る総枠確保が行えるかどうかという制度趣旨に沿った運用を揺るがす要素が、国の財政環境、ときの政権の方針やその推進力等によっては、地方に対して制約的な方向で機能する可能性が存在することは指摘できよう。

## (2) 地方交付税制度における被分配項としての潜在能力アプローチ

第1章で述べたとおり、対住民サービスとしての自治体の予算分配については、さまざまな行政分野において、現物給付や金銭給付など多様な形態・目的でなされており、何か一つの被分配項を規範的に特定することは困難であり、また、特定する必要性も小さいと考えられるが、国から地方への交付税制度による財政移転については、被分配項を特定することが可能であり、またその意義もあるものと考えられる。交付税の地方への分配は、地域の総合行政主体たる自治体に対し、十分主義的な共通の制度とルールに基づいて行われており、自治体財政を包括的・最終的にカバーするものとなっている。したがって、交付税制度の目的や運用を考察することにより、国から地方への交付税による財政移転が、その目的に即して何を被分配項にしているかについて探ることが可能となる。

結論から先にいえば、地方交付税の算定及び配分を通じて、規模や様々な特性、環境に違いがある地方団体が、地域の総合的行政主体として、どの地域でも十全に機能を発揮することが期待されているものであることから、潜在能力アプローチ（Capability Approach。以下「CA」という。）を採っていると解される。地方団体は、地域の住民福祉の増進のために様々

---

率によって額を算定するというものではなかったといえよう。わが国の国地方間の財政調整制度としては、交付税制度以前から、交付税制度ほど十分ではなかったにせよ、国の政策方針に基づき国から委任された事務の実施に要する地方財源を保障するという要素が基底的に存在していたといえよう。

な事業を行うことができるが、それは、法令等で義務付けられた事務のほか、法令に規定されずとも地方団体が行うことが当然に期待されるような地方に定着した業務が大きな柱となっているほか、地域活力の維持向上に必要とされる事務として自主的に行うものもある。

自治体が行う自主的事務は、首長や幹部等特定の個人の主観的かつ恣意的な厚生をそのまま満足させるというものではなく、たとえ誰かの発案であったとしても、執行部としての意思決定を経て、その後は議会から予算の議決を取り付けるなど、地域としての公共性を満足させる業務へと変換されていくものである。したがって、自治体の担おうとする機能について適切に発揮できるよう地方交付税によって目配りしていくことは、それが一般財源であるとはいっても、主観的な厚生を満足させるための財政移転であるとはいいがたい。

また、国から地方への財政移転が金銭給付であることから、財政資金という資源を被分配項にしていると主張する向きもあるかもしれない。しかし、被分配項の特定にあたっては、分配されるものを即物的に判断して決まってくるものではなく、分配の目的や態様により決まってくるものである。資源主義は、即物的に資源が分配されていれば被分配項としての資源が分配されていると短絡的にみなすものではない。資源の分配そのものは手段であって、本来は何かその先に目的があることは弁えつつも、各人の環境や実情などの違いに応じて厚生の充足や能力の引上げ等といった対応をとることが妥当でなかったり困難であったりすると認識し、資源という本来は目的遂行の手段であるものに焦点を当て、一定の規格化された基準で平等に分配することに眼目がある。一方で CA は、分配を受ける者個々の性格や能力、社会経済環境などの違いによって、保有する資源を必要な機能の発揮に使う能力に差が生じるとして、そうした差を是正することに意義を見出すこととなる。資源主義、潜在能力の両アプローチとも、政府が分配するもの自体は何らかの財なり資源であることは認識しており、個々の分配を受ける者の違いに感応的かどうかは資源主義と CA を分けるメルクマールといえる<sup>161</sup>。

地方交付税制度についていえば、各団体の置かれた環境や特性を反映して、各行政分野において必要な事業を適切に行えるよう算定されている。例えば、標準団体を基準とした単位費用と各団体の人口や面積等の測定単位のみで、すべての団体に交付税を分配し、あとはその財源の範囲内で各団体が好きなように事業を組み立て、住民に対し行政サービスを提供するというのであれば、ドゥオーキンのような資源の平等な分配という姿になると解釈することもできようが、実際にはそうではない。様々な補正係数により自然的・社会的条件等を踏まえた算定が行われている。また、特別交付税も、交付税制度が CA 的であることを表しているといえる。特別交付税は、普通交付税で算入できない需要項目や地域に特有の事情も参酌するかたちで、普通交付税を補完するものとして各自自治体の機能が発揮できるよう考慮した分配がなされている。また、特別交付税の算定方法自体においても、需

---

<sup>161</sup> 資源主義、CA とも、分配するものは何らかの財や資源であること、両者を分けるのが分配を受ける者の状況に感応的かどうかという点にあるということは、資源主義、CA 双方の側の論者も共通認識を有している (Pogge 2010: 24; Anderson 2010: 87)。

要の一般項目の算定上、財政力指数（普通交付税の基準財政収入額を分子、基準財政需要額を分母とし、その割合で財政力を測るもの）に応じ、財政力が低いほど需要算入率が高く設定されるといった補正もなされており、特別交付税の算定にも一定の CA 的要素が内包されている<sup>162</sup>。

以上のことから、国から地方への財政移転は、被分配項を機能とする十分主義的アプローチ「機能十分主義」を採っていると考えるのが妥当であろう。ここで、被分配項を「機能」とし、センが用いている **Capability** の訳語として定着している「潜在能力」という語の代わりに用いているのは、次の点を考慮してのことである。

まず、「潜在能力」という語感からは、本来発現してもよいのに潜伏して発揮できていない能力と捉えられがちで、必ずしも肯定的な意味があるといえない。また、センのいうように潜在能力が諸機能の組合せや集合を示す（Sen 1992）とすれば、諸機能の発揮を分配的正義の名の下に被分配項として担保すべきであることについて、潜在能力という語に機能の束の意味を持たせて包括的に表現するよりも、国地方間の財政分配においては、どういった機能をどのように発揮できるようにすべきかが論点となることから、その旨を含意した用語として、被分配項を端的に「機能」と表して差し支えないし、むしろ望ましいと考えられる。また、「ある『機能』を有する」と表現するとき、それができる能力があること又はできる状態にあることを示すが、実際にその機能を発揮したこと自体を意味するものではない。この点で、「機能」が「潜在能力」の意味を有しているといえるし、さきに述べた「潜在能力」の肯定的ではない語感からも免れる。さらにいえば、交付税は一般財源であり、算定上は様々な事務事業の実施に必要な具体的な需要を積み上げるが、用途を特定するのはその事務を規定する法令や補助金制度であって交付税ではない。交付税は法令や補助要綱等で規定する事務が実施できるよう、一般財源として、まさしく機能を付与するためのものであるといえる。こうした点を考慮し、交付税による国から地方への財政移転の被分配項を「機能」とするものである。

さて、国から地方への包括的な財源移転が CA を採っていることの現れとして、自治体の能力の違いをなるべく是正していくという点から財政移転がなされると同時に、そうした考えを貫徹するには、外部からの間接的な財政移転というアプローチだけではなくて、直接的な手段として、分配の名宛人たる自治体自身の組織構造を変革することで基礎的な能力を引き上げていくこと、すなわち、市町村合併が促進されてきたことが挙げられる。第 1 章で言及したとおり、被分配項を潜在能力なり機能とする場合に、能力の違いを是正するため、資源の分配という間接的手段を超え、分配の名宛人そのものに直接手を加える手段が採られることへの懸念が挙げられているが（第 1 章 3（6）参照）、自治体に対する国の対応は、

---

<sup>162</sup> 黒田（2012: 16-19）は、特別交付税が普通交付税の画一的な算定で捕捉できない財政需要について措置するものであることから、財政力の異なる団体について均一の算入率によることが妥当かどうか問われるとし、財政力が大きいほど普通交付税算定上の留保財源が大きいことも踏まえ、特別交付税における財政力による補正の合理性を説いている。

まさに財政移転という間接的手段を超えてなされることもあることが示されており、自治体に対し、国が直接・間接の手段を通じて期待していることが能力や機能の向上であることを表しているといえる。

もしも、国から地方への財政移転の被分配項が資源の平等を柱としたものであれば、自治体の構造や規模の変革までも考慮するものとはなりがたいはずである。なぜならば、資源主義的立場からすれば、資金そのものを一定の基準で平等に分配することを目的とし、そこから先は各々のパフォーマンスに委ねることをもってよしとすることとなるからである。国としては、各団体の潜在能力や機能の平等なり向上を企図しているからこそ、市町村合併がそれぞれの時代によって求められてきたのである。実際、「明治の大合併」については、行政上の目的（教育、徴税、土木、戸籍等の事務処理）に合った規模と自治体としての江戸時代から引き継がれた自然村落単位との隔たりをなくすために行われ、「昭和の大合併」についても、新制中学校の設置管理、市町村消防や自治体警察の創設、社会福祉・保健関係の事務が市町村の事務とされ、そうした行政事務を能率的に処理するために規模の合理化が必要とされた（総務省ホームページ「市町村合併資料集」参照）。そして「平成の大合併」についても、人口減少・少子高齢化等の中、地方分権で様々な事務の担い手となる基礎自治体の行財政基盤の確立のため、規模や能力の引上げが必要とされたことがその契機となっている。これらはまさに、その時代々々に必要とされる業務を自治体が行える行政能力を得るためには、自治体に一定の規模や体制が必要であるとされたため推進されてきたといえる。国が地方に求めるものは、行政としての能力なり機能であり、国地方財政移転制度の趣旨は、そうした国の要請を具現化するものとして捉えられる。

個人に対して直接的手段をとることを考えた場合、能力向上のため、資源分配という間接的方法を超えて、身体に対する生命技術操作等の直接的手段により個人の能力を改変することには強い反対や懸念が予想され、極めて論争的なこととなり、それを政府が推進することは困難である。しかし、統治機構としての法人格を有する自治体に対する CA の場合は、住民の愛着や村落的な住民自治が市町村の合併により失われるとして反対する声はありうるにせよ、個人に対する場合のような議論にはならない。山崎（2000: 79）が指摘するように、明治から行われた市町村合併は、市町村を行政主体として望ましい単位に再編成する歴史の連続であり、現在の市町村はそうした歴史を経て成立している存在である。市町村合併に反対する声が依るところの村落共同体的な自治体は既にほとんど存在しておらず、自治体一般に村落自治的な共同体を体現することを求めるのは、まさしく村落にあるごく小規模な自治体については別として、現実的ではないといえよう。本稿では、市町村合併の是非については立ち入らないが、いずれにせよ、地方交付税制度による国から地方への財政移転以外にも、市町村合併という直接的な手段も採られてきたことにかんがみれば、国が地方に求めているものが行政としての能力の維持や向上であり、国から地方への財政移転の被分配項には、CA が働いていることを示唆しているといえよう。

また、被分配項を機能とした場合に、第 1 章で紹介したような、必要な機能のリスト化や



レベル設定が困難であること、リスト化しようとする卓越主義的意味合いを持つことも論点と考えられるが、これらについても、自治体に対する場合は、個人に対する場合と異なり、CAをとることを困難とするほどの隘路となっているものではない。

法令等に基づく業務やそれ以外の他団体並びの定着業務など、自治体は公的主体として様々な行政活動を行っているが、そうした行政活動をおおむね把握してリスト化し、地方交付税制度において財源保障・財源調整の対象として基準財政需要額に算定していくことは可能である。また、そこで挙げられる事務事業を実施することを卓越主義的に是認することは、自治体という公的主体に対しては不当なものとはいえない。なお、算定上は閾値としての基準財政需要額を様々な行政分野ごとに積み上げていくが、地方交付税自体は一般財源であり、この点で卓越主義的強制といった意味合いは薄れるものであり、自治体は、その算定上の額のとおり支出する必要はない。義務付け自体はあくまで各種法令等によりなされるものであり、交付税自体が特定の事務を義務付けたりするものではない。

さらに、測定単位や単位費用、各測定単位に適用する補正係数の種類などのほか、交付税の総額といった法律事項については、毎年、国会での審議を経て地方交付税法の改正により民主的手続きを経て決定されている。このほか、地方の意見の表出や反映のための手続きや環境も存在しており、例えば、各自治体は交付税の額の算定方法に関し、総務大臣に意見の申出を行うことができることとされ、総務大臣はこれを誠実に処理するとともに処理の結果を地方財政審議会に報告することとなっている（交付税法第17条の4）。また、地方自治体の長又は議長の全国的連合組織（いわゆる地方六団体）は、内閣への意見の申出や国会への意見書提出の権限（自治法263条の3）を有するとともに、地方財政をはじめとした地方自治に関する事項などについて、法定されている「国と地方の協議の場」において協議がなされている。

CAに伴う論点は、地方が実施する事務が国の法令等によって規定されるという国地方間の集権的分散の融合システム下での国からの財政移転制度としては、制度の存立を否定するような決定的な問題とはならないといえる。また民主的プロセスを通じることで、先鋭的に問題化することはなく、制度の内容について、アカウントビリティを持ちつつ分配先の当事者である多様な自治体の中で納得感・着感のあるかたちで収束することとなる。この点、固定的・先験的なリスト化に消極的であるセンが民主主義的な過程や討議を経ることにより機能なり潜在能力の内容が決まってくるであろうと想定している（Sen 2004）こととも符合するものといえる。

### （3）機能十分主義としての地方交付税制度

これまで、交付税制度について、その制度内容から十分主義的な分配原理であること及び被分配項として採られるアプローチが潜在能力アプローチ（CA）であることをそれぞれ論じてきた。そこで次に、この二つの要素からなる制度であることに伴って表れることとなる

交付税制度の性格について考察していきたい。一つには、交付税制度がその算定上、都市的地域よりも地方部を重視する傾向にあるということ、二つには、交付税制度が機能十分主義的であるがゆえに功績主義的性格を帯びざるをえないということである。以下、順にみていくこととする。

#### ① 交付税制度における都市と地方（条件不利地域）の捉え方

機能十分主義ということは、CAの目指すところの、必要な機能を果たせるよう能力を維持ないしは向上させるという要素と、各団体にどのような財政需要があるかという十分主義的分配原理の面から来る要素の二つを織り込んだかたちで閾値の構成内容を検討し、リスト化していくこととなる。そこには、潜在能力が発揮できない団体を対象に適切に能力が引き上げられるようにしようとする能力的契機と、十分主義的な財源保障の対象とすべき財政需要を把握し汲み取ろうとする財政需要的契機の二つが存在する。この場合、条件不利地域の財政需要を斟酌することは、基本的に双方の契機を踏まえたものとなる一方、都市部の財政需要については、その都市の課税力や交付税算定上の一定の留保財源の存在などから財源調達力も条件不利地域に比べれば高く、能力の観点からは勘案する必要性が薄いと見なされる素地があり、十分主義的財源保障の対象としても汲み取るべき余地が小さいと判断されるものとなろう<sup>163</sup>。実際、都市化が進むにつれて財政需要も増大するとして、人口集中地区人口や経済構造、宅地平均価格、昼間流入人口を勘案し、都市化の程度に応じた態容補正や数値急増補正も存在するが、その一方で、条件不利地域については、隔遠地であることやへき地であることによる増嵩経費の補正、農林水産業に特化している地域の格差是正や振興のための割増補正、規模の経済や人口密度を踏まえた段階補正や密度補正による小規模団体への割増算定、急激な過疎化の進展等に応じ行政規模は即座に縮小できないことを勘案した数値急減補正、過疎地域のための過疎債に対する後年度交付税措置の割合を高くするなどの措置が講じられており、条件不利地域への措置がよりきめ細かになされているといえる。

さらにいえば、新型交付税の導入の態様から、そもそも交付税において、どのような配分上の配慮が働いているかを看取することもできる。新型交付税の導入自体は、あくまで算定方法に係るものであって、交付税の総額を変えることまでは意味していない。したがって、新型交付税は、算定方法の簡素化を目指すものではあるが、その分配のあり方に関する基本

---

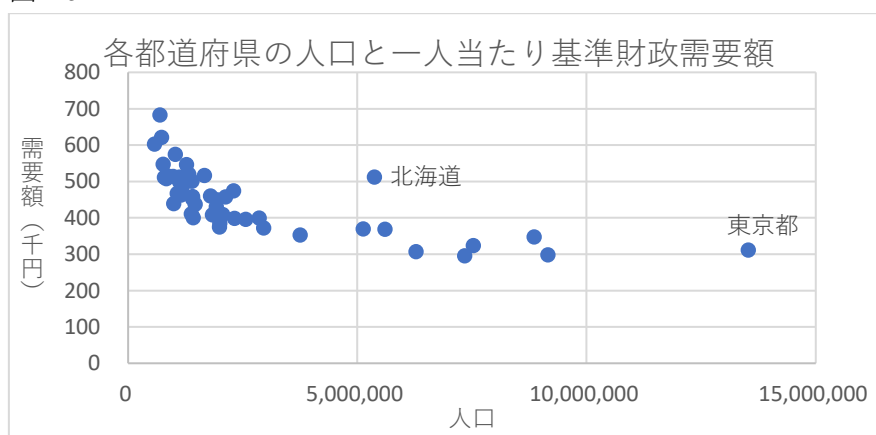
<sup>163</sup> 都市部における財政需要—例えば住民の高齢化に伴う社会保障やインフラ老朽化への対応、都市の災害対策など—は、人口が多い分、対策が適切に講じられない場合に住民に及ぼす影響も大きい。今後は、講じようとする対策費の増嵩や高齢化等に伴う税収減から都市部の財源調達力や施策実行能力が低下していくことも考えられる。ひるがえって、地方部は既に高齢化が進み社会保障の対応へのニーズが都市部ほどには高まらない可能性や、人口のさらなる縮小により地方部の財政需要への保障の必要性が都市部に比べ相対的に低く評価されていく可能性もあり得る。こうしたことを考慮すると、今後、国から地方への財政移転制度において、CA十分主義的観点からしても、都市部の状況を斟酌する必要性が地方部への配慮よりもこれまでより大きくなっていく可能性はありうる。

的な考え方の変更までは求められておらず、算定式は大きく変更する一方、配分結果を大きく変えることは避けることが要請されていたといえる（小西 2017: 101-103）。このため、人口と面積を基本とした算定を旨とする新型交付税の制度設計を見れば、そうした算定の簡素化により、元々講じられていた配慮が外れることとなり、分配のあり方を変えないようにするためには、何らかの復元や補正が図られることとなる。これを見れば、交付税で行ってきた配分上の配慮がもともとどのようなものであるかが看取できるのである。

さて、新型交付税による包括算定は、国の義務付けの弱い分野について行われるようになったが、その制度設計の際には、単に人口と面積を基本とした簡素な算定とするのではなく、人口規模や土地利用形態のコスト差が反映されることとなった。このうち人口については、段階補正による小規模団体への割増が行われているほか、別途あらたな算定項目として地域振興費を設定し、離島における通信・移動経費や寒冷・積雪地の特別な財政需要を経費の算定対象としているなど、条件不利地域への配慮がなされている。すなわち、従来の算定と比べ、簡素な算定では算定しきれないものは、大都市の財政需要への配慮ではなく、条件不利地域への配慮であったことを意味しており、従来の交付税算定において、条件不利地域への配慮が働いてきたことがわかる。

実際の交付税額を見ても、各都道府県の一人当たり基準財政需要額を見ると、人口規模の少ない県ほど高い関係にあるといえる（図 2-5 参照）。なお、人口が 500 万人を超えるような大きな県については、人口も多いが広大な面積に過疎地を多く抱える北海道を除けば、条件不利の地方部であることを理由とした補正をかける必要性は薄くなると考えられ、人口規模の違いによって一人当たりの基準財政需要額に目立った違いは見られなくなる。

図 2-5



(都道府県ごとに都道府県分と市町村分の平成 29 年度基準財政需要額（臨財債振替前）の計を平成 29 年 1 月 1 日現在の住民基本台帳人口で除して作成。)

こうした点をとらまえて、国地方の財源移転制度が都市より地方を優遇していることが交付税の論点として紹介されることもある（濱田 1999; 黒田 2000; 岡本 2002 等）。被分配

項を機能とする CA では、潜在能力が低い者への対応が高い者への機会費用を課すことも論点として指摘されることがあるが、交付税算定における都市と地方への対応の違いは、まさに交付税が機能十分の CA 的分配原理を持つことを表すものといえる。

潜在能力が低い者への対応が高い者への機会費用を課すとの指摘については、条件不利地域も含め、どの自治体も法令等で義務付けられた事務をはじめ住民福祉の増進のための事務を行う機能を持つべきであること、このため、交付税制度上は、どの自治体に対しても閾値を算定して必要な交付税の分配を行うものであって、条件不利地域のみを対象とした制度ではなくどの団体に対しても遍く財源保障を行うものであること、交付税制度上、基準財政収入額が基準財政需要額の閾値を超える団体については、基本的に十分主義的消極テーゼに沿っており不利益を生ぜしめるものでないこと、税収が多い団体にとっては税収の多寡に連動した留保財源が確保できることからすれば、問題視すべきものとはいえないと考えられよう。

## ② 機能十分主義に伴う功績主義

機能十分主義においては、能力や環境が違う各自治体が必要な機能を十分なレベルで発揮できるようにするためには、自治体のあるべき姿や活動を財源的に保障する閾値として、どういった財政需要項目についてどの程度のレベルを設定すべきかを見極めていくものとなる。そして、この点に功績主義的要素が入ってくる契機を見出すこととなる。さきに交付税が機能を被分配項としていることにより卓越主義的となる旨を述べつつも、自治体が個別の法令等に基づく事務を行うことや、交付税の算定内容等の決定に当たり、民主的プロセスにより問題が先鋭化せずに収束することを指摘したが、いずれにせよ一定の卓越主義的色彩を持つことにはなるものであり、卓越主義的であれば、あるべき姿を実現することに功績根拠を見出し、そこに功績主義的分配の性格を有することになると考えられる。

功績主義的契機は、交付税算定における補正係数の設定の中に典型的に見られるものといえる。補正係数は、基本的に人口や面積などの測定単位だけで需要額を見込むことができず、種別補正や段階補正、寒冷補正など各団体の地理的・社会経済的態様や環境などを反映した算定とするものである。補正係数を中心に、近年の交付税の算定方法の見直しの内容を見ると、交付税がどのような功績主義的な性格を持ち、それをどう表してきたかがわかると考えられる。以下順に、①事業費補正、②行革インセンティブ算定及び③段階補正の見直し手法の各々について、これらと同様の趣旨で類似した内容の算定もあれば、それらも含め見ていくこととする。

### ア.事業費補正

事業費補正については、通常、減価償却費や標準的な事業費を規格化したかたちで単位費

用に入れるだけでは、需要を適切に捕捉できないとして、各団体がインフラ等の未整備状況を判断し必要な事業を行うことで、地域に必要なハード施設の整備が促進されていくこととなる。地域に必要なハード整備を推進し、地域の生活基盤や経済基盤を向上させることにあるべき卓越性を見出し、各団体の事業量や実績を踏まえて算定するという点では、功績主義的要素を有している。

事業費補正は、地方の過大な事業実施につながるとして批判されることが多いが、国は、公共事業や地方単独事業の実施にコミットし、国庫支出金の確保とともに交付税でも財源手当をするものであって、事業費補正の存在は、大本にそうした政策や方針があってこそのものである。もしこうした政策や方針を批判するのであれば、そうした政策自体の是非や時宜性を問うた上で、その実行手段たる事業費補正については粛々と改正すればよいのであって、事業費補正という手段をやり玉に挙げて自治体の事業規模の拡大を批判するのは本質的ではないといえる（岡本 2002; 小西 2017 等）。

むしろ、事業費補正という手法そのものへの本質的指摘としては、普通交付税の算定においては、自治体の標準的な財政需要を一定の指標に基づいて、極力客観的に把握するべきはずであり、実績に即して分配の算定がなされる事業費補正は、算定手段として交付税制度の趣旨にそぐわないというものであろう。

実績に即した算定を行うということは、自治体にとって整備したいと思う箱モノを整備すればそれが需要として交付税に算定されるということになる。整備の内容や量について、個々の自治体の選好に左右されることとなってしまうとして、被分配項でいえば、厚生を満たすものとなってしまう、閾値の客観性が損なわれ、交付税の閾値としての基準財政需要額について、公平性や信頼性に欠けるものとなりかねないという危惧も指摘されうる<sup>164</sup>。

しかしながら、交付税が機能十分主義的な性格であることを認識すれば、その趣旨からして、むしろ事業費補正という算定方法も許容されると解される。事業費補正の対象とする施設は、何でもよいというものではなく、道路や河川、防災等で一定のメニュー化をし、充当率や交付税措置率もそれに応じて設定しており、自治体が地域で必要な機能を発揮できるよう、どのようなものをどの程度の水準まで算定上の財政需要とするかを規定している。また、事業費補正による交付税措置が自治体の整備費用をすべてカバーするのではなく自治体において一般財源の支出が必要となることから、野放図な施設整備を可能とするものではないし、公債費の規模が膨らめば財政規律維持のための起債制限等がなされることとなる。この意味で、整備の内容や量について被分配項としての厚生を充たすものとはいえない<sup>165</sup>。事業費補正は、各自治体の施設等がすでにどの程度整備されているか、また、各自治体

---

<sup>164</sup> 例えば、池上（2003: 111-113）は、補正係数の影響が大きいことや算定の精緻化自体を非難すべきではないとしつつ、財政調整制度において財政需要を測るときに最も重要な原則は、客観的な指標に基づいて算定する客観性と個々の地方政府の政策によって操作できないという中立性であるとして、特定の事業について個別団体の現実の経費を事業費補正として算入することには批判的である。

<sup>165</sup> 事業費補正の基となるのが起債であるが、各団体の主観的厚生に任せ、どのようなときにどのようなものでも起債を起こせるものではないことは、いみじくも夕張市の例が示している。夕張市は、平成 14

の財政状況により整備したくてもできない、といった状況をいかに勘案するかという点に意義があるのであり、一定の標準的事業費や減価償却費といった単純に規格化された単位費用として算定されても、それをもって必要な投資的事業を行えないというところに、機能十分主義として、事業費補正が必要とされる素地がある。交付税が機能十分主義を採っていることに照らせば、事業費補正を交付税の財政需要算定の一手段として否定することにはならないといえよう。なお、相対的に必要性の薄い事業でも事業費補正により実施しやすくなる側面は否定できないことから、現在は、必要な事業を実施したくても財政力等の課題から実施ができないといった地域や事業メニューを対象を極力絞るという方針が採られている。

#### イ.行革インセンティブ算定及び地域活性化の成果に基づく算定

国から地方への財政分配において、行革インセンティブや地方の頑張りの捉え方について、例えば、単純な十分主義的観点からは、行革や地域活性化に取り組んでいる自治体がそれにより生まれた財源を使うのであれば、それは交付税算定の外側の世界のこととして、行革や地域活性化の取組を十分主義的閾値を構成する内容に結びつけるには及ばないと考えられてもよいはずである。しかしながら、十分主義にCAの観点が入ることで、別の算定方法が正当化されることとなる。すなわち、各自治体が行革や地域活性化等の努力を人並み以上に行わざるを得ない状況にあるかということに着目し、そうした、いわば頑張らざるを得ない状況にあること、そして、そこで捻出した財源を活用してまで地域づくりのために必要な財政支出を行っているということを勘案しようとするものである。自治体がこのような状況にあって必要な機能を適切に発揮できるよう、財政需要の算定面で対応することに妥当性を見出すことになる。

具体的には、行革をしようとするれば、行革を実施するために要する事務経費を勘案し、交付税算定上、所要額を積算したり、地域活性化により成果が上がれば、そこに地域活性化のために様々な取組を行っていることを見出だし、そうした取組のための所要額を算定したりすることを通じて、自治体に一定の努力を促すこととなる。この点で、そうした努力や成果に功績根拠が見出される功績主義的性格を帯びることとなる。さらにいえば、その背景には、行革や地域活性化に努めることを自治体にとってあるべき姿であるとする卓越性が存在することが看取できる。もちろん、自治体にとって効率的行財政運営や地域活性化を行うことが否定されるべきものではなく、この意味で、功績主義的分配の基礎となる功績根拠そ

---

年度にマウントレースイスキー場及びホテルについて、地方債を財源に民間企業から取得をしたいという希望を持っていたが、地方債を財源とすることについて、道から総務省にも相談があり、総務省は市の財政状況に照らして起債の許可は困難な状況であると判断をし、その旨を道に伝えたところ、市は起債の申請を行わなかった。ただし、市は結局、スキー場及びホテルについて、土地開発公社に取得させ、さらに市が債務負担行為（複数年次にわたって決まった債務を負担することを予算化するもの）を立てて公社から取得していったのである（第4章参照）。

のものを不当なものとして退けることは困難である。

ウ.ヤードスティック方式（段階補正の見直し、トップランナー方式及び基準財政収入額の算定に用いる徴収率の見直し）

段階補正については、規模の経済が働くことを勘案して小規模団体に手厚く算定するものであり、人口規模が小さい団体ほど高い割増率を導入して交付税算定がなされるものである。さきに述べたとおり、三位一体改革期の段階補正の見直しは、段階補正が合理化や効率化の意欲を弱めており、補正を見直すことで自治体の業務の合理化や効率化が図られるべきとの観点から行われ、小規模団体にあっても職員の兼務や外部委託等による効率的な行財政運営を行っているところもあることから、そうした実態を踏まえた補正の割増率に見直された。より効率的に業務を行っている団体の取り組みを各団体が取り入れることを促し、結果として段階補正を手厚く行わずして必要な業務が同様の効果をもって行われることを企図したものとなる。こうした算定の見直し手法は、努力や実績に基づいて多く分配するというものではないが、効率的な行財政運営にあるべき卓越性を見出し、業務をより効率的に行えるよう、望まれる努力を促すという要素を持っている点では、やはり功績主義的であるといえる。

こうした考え方に沿った措置は、平成 28 年度から導入されたトップランナー方式や基準財政収入額の算定に用いる徴収率の見直しに見られるように、その後も交付税算定に導入されている。トップランナー方式では、多くの団体が業務改革に取り組んでいる業務を対象に、歳出の効率化を推進する観点から民間委託等の業務改革を実施している団体の経費水準を用いて単位費用を計上するものである。また、基準財政収入額の算定に用いる徴収率の見直しについては、地方税の実効的な徴収対策を行う自治体の徴収率を標準的な徴収率として基準財政収入額の算定に反映するものであり、従来、用いられてきた全国の平均的な徴収率ではなく上位 3 分の 1 の自治体が達成している徴収率を用いるものである。なお、平成 28 年度から実施するものの、自治体への影響等を考慮し、5 年間で段階的に反映することとなっている。

トップランナー方式においては、法令等により基準が定められている分野は対象から外したり、小規模団体については民間委託等が進まず、導入が困難である状況にかんがみ、段階補正を設定し基準財政需要額の減少を小さくしたりする措置を講じている。あるべき財政需要を見込むとして、様々な規模や社会経済環境にある自治体におしなべて同様の需要算定が適用できるものではないという機能十分主義的配慮が働いている。このように、機能十分主義的配慮は、功績主義的に合理化を促す算定を行う場合でも、同じ算定方法の中において、地域の状況に応じて、一部の団体にはそれを緩和させる方向での算定を行うように配慮することも可能となっている。

以上、機能十分主義による交付税算定の例を示しつつ、機能十分主義的算定の特徴を考察してきた。基本的には、閾値の算定に当たり、条件不利地域の自治体が発揮できる機能を引き上げるためには、すでに機能や能力を発揮できる環境にある団体よりも多くの財源移転が必要であることを意味する。都市部よりも地方部への配慮が働くことにもそうした点を見て取ることができるし、事業費補正や行革インセンティブ算定、地域活性化の成果を踏まえる算定についても、功績主義的要素を持ちつつ、功績根拠に基づき増額や割増がなされる。また、小規模団体に対する段階補正の存在からわかるとおり、規模の経済が発揮できないなどの環境を考慮し、小規模団体に対し、手厚く分配をすべきとする意向が働く。

しかし、その一方で、機能十分主義が、無駄や非効率性を排し効率的に業務を実施できるように自治体の機能を発揮させるため、功績主義的に合理化を促す側面も有している。小規模団体への配慮が働く段階補正そのものが、割増を削減する方向へと、ときに合理化されたりもする。同じように効率化・合理化を促すとしても、増額算定の方向に向かう行革インセンティブ算定とは異なり、段階補正の合理化やトップランナー方式、基準財政収入額算定における徴収率の見直しでは、減額方向へと働くこととなる。このように減額方向に働く算定の場合であっても、そこには、CA 的配慮を等閑にするという考えが働いているというのではなく、むしろ、CA 的配慮から、すなわち、財源移転を割り増しして行わずとも適切な機能の発揮を促せばよいという観点から、そうした見直しがなされているといえる。

こうしたことから、機能十分主義的配慮がときに財源移転を手厚く増額する方向に向かうこともあれば効率化・合理化する方向に向かうこともあるという両義性を有していることが理解できる。これは、地方財政計画と地方交付税という国地方間財政移転を包括的に規定する制度に適合した性格であるといえる。国地方間関係が融合的な仕組みにある中で、自治体は、法令等による事務や総合的な行政主体として住民から実施が当然視され定着した事務等を適切に行っていく必要があるが、国が財源保障のため予算編成過程において地方財政措置として対策を講じるという点で、地方財政の制度運営は、国の施策や財政状況の影響を強く受けざるをえない。地方交付税が地方の共同税であるという性格を有しつつも、究極的には国からの移転財源であり、毎年の額が自動的・静態的に決まらない以上、国の経済財政の動向や政権の志向に影響されることは避けられない状況にある。

国の財政運営の方向が財政再建に傾く場合には、地方財政も歳出・歳入の枠組みは縮小する方向となり、経済成長や経済対策のため歳出拡大を進めるときには、地方財政もそれに合わせた対応となる。この意味で、交付税自体はそうした国地方間関係の下で様々な事業や施策を住民に適切に届けるための手段であり、政治経済情勢に応じて、融合関係下で地方が行うべきとされる様々な政策を推進するために、そうした政策や方針を算定に取り込めるような柔軟な性格を有する原理となっているといえる。実際、例えば、段階補正についても、三位一体改革期に合理化された後、平成 22 年度には一転して、小規模自治体に配慮し手厚く配分する方向で改正され、復元している。

こうした地方交付税の性格については、制度創設時の議論からも理解できる。地方交付税



制度を創設するにあたって、戦前の分与税制度のように、国税の一定割合を課税力や人口といった一定の外形的基準に従って自治体に渡し切り、あとは経費をどうするかは自治体の裁量に委ねるべきとする考え方もあったが、「どこの団体でも必要な財政需要はやらせるようにしなければいかん、社会保障制度がだんだん進歩していく過程においては対応できない」（柴田等 1984: 87-88）、「配分を通じて、国において意図しているところを各市町村において知ってもらおう」（荻田等 1966: 35）という考えから、当時の政策担当者は、分与税的な路線は採らず、地方財政平衡交付金の配分方法を踏襲して、各団体の財政需要と財政収入の差額について財源保障を行う機能を確保することとしたのである。なお、奥野（1955）は、地方財政計画で地方財政の収支見通しを立て、財源不足額を解消するために盛り込む歳入や歳出の計画は、実現可能なものでなければならないとしているが、逆にいえば、実現可能と判断できる内容であれば、国がそうした内容を地方財政計画に盛り込むことはあり得べきこととなる。実際、奥野（1955: 12-13）は、「地方団体に職員の整理や給與費の合理化を期待して経費節減可能額を歳出計画に織り込んだり、使用料手数料の引き上げを期待して収入増加可能額を歳入計画に織り込んだりするものであっても、そのことが時宜に適し、且つ、仮りに地方団体に努力の必要はあっても、実現の可能なものであれば差支えないものなのである」とする見解を示している。こうした見解を踏まえると、地方団体に一定の努力を促すような功績主義的な内容も、そのときの政策方針や経済情勢と乖離した恣意的なものであったり、実現不可能であったりするものでなければ可とすべきこととなるといえよう。

#### （４）地方交付税制度における運平等論的要素

ここまで、地方交付税制度は、機能十分主義的な性格を有すること及びそうであるがゆえに有する特徴を分析してきたが、地方交付税制度の分配原理には、他の要素も見出される。それは、運平等論的要素である。というのも、災害対策に要する経費として講じられる普通交付税や特別交付税による措置は、自治体の選択や制御を超えた所与運による災害に対して自治体が必要な対応に迫られることを考慮したものであると考えられるからである。基本的に、災害復旧においては、国庫補助金とその補助裏に対する地方債で対応し、地方債の元利償還金については後年度に高率の普通交付税措置がなされる。このほか、特別交付税においても算定対象となっており、とりわけ市町村分の特別交付税においては、所要経費について普通交付税の財源超過額等の減額項目に左右されずに算定される。こうした所与運に見舞われた団体に対して、国としては適切に支援を行うことにコミットしているといえる。

一方、これとは対照的に、財政再建団体となり赤字解消のため、住民向けに必要な事業の継続に困難を来している場合には、機能十分主義的見地からいって交付税で措置がなされてもおかしくはないと考えられるところであるが、普通交付税算定でそうした要素は考慮されないのはもとより、赤字解消のための一時借入金の利子支援を除き、特別交付税での措

置も用意されてはいない。こうした点をとらえれば、交付税による国から地方への財源移転においては、選択運と所与運で扱いに差を設けており、運平等論的要素が存在するといえる。この場合の機能十分主義と運平等論の関係については、「運平等論的機能十分主義」として、運の要素が機能十分主義的分配における財政需要として考慮される要素として位置づけられる。運平等論が条件の一つとなっている十分主義であり、制度を規定する主たる分配原理は十分主義であるにとらえられるものである。所与運による不遇については、十分主義的な分配のための財源保障の対象である一方、選択運による不遇については、基本的に財源保障を図るための要素とは捉えないものとなっている。

この点、アンダーソン（Anderson 1999）は、運の平等論と十分主義を互いに排他的なものにとらえており、運の平等論がスティグマをもたらすことや場合によって過酷となることを批判し、それに代わるものとして誰もが自由で民主的な社会のアクターとして必要な活動ができる一定の閾値以上の保障をすべきとする十分主義的な民主的平等論を唱えている。

しかしながら、アンダーソンのように運の平等論と十分主義を「あれかこれか」の選択肢として対置するのではなく、こと自治体に対しては、十分主義と運平等論を多面的に用いることには妥当性を見出すことができる。アンダーソンによる運の平等論への批判については、日本の自治体が財政再建団体となって財政再建を強いられるような場合には、必ずしも当てはまらない。

まず、過酷性批判についていえば、自治体の行政活動について交付税の算定により一定の基礎的な財源保障がなされているほか、地方債残高が制御不能なほど膨らむ前に公債費負担の適正化が図られる起債制限ルールもあれば、財政再建制度により財政が極度に悪化する過酷な状況に至る前に再建が図られるようなルールも存在する。また、究極的には課税権があり、法定税の徴収努力や超過課税、法定外税の導入などを行えることから、自治体としての歳入の確保が全く望めないということにはならないのである。自治体の必要とする一定の標準的な財政需要に対する財源保障もなく、自己責任に委ね財政悪化するまでまつ、しかも課税権についても制約大きい、というような制度環境にあれば、米国流の債務調整の是非を論ずる余地もありうるが、前節までに見てきたように日本の現在の制度環境からすればそのような必要性は薄い。したがって、運平等論を批判する過酷性批判が、我が国の自治体の財政再建の制度に対してそのまま妥当するとはいえないのである。

さらにいえば、自治体という公的な統治団体である以上、首長及びその補助を行う職員、議会等による組織的意思決定過程が存在し、組織として一定の検討を経て最終的に意思決定が行われているほか、行政内の職員・機関の間での相互牽制がなされるものである。そうした統治の過程において、自団体の自然的・社会的特性や自らの選択がもたらす帰結の見込み、国の財政移転等の地方制度を踏まえた意思決定がなされるものである。万が一そうではなかったとしても、自治体たるもの、そのような対応がとられた上での財政的帰結であるはずという認識は社会に共有されており、当然、再建団体となる基準に達する前から赤字が出てきたり公債費負担が過重となったりすれば、財政改善に努力するという余地はあつたは

ずであるとみなされよう。再建法に即していえば、赤字額が標準財政規模の 20%に至るまでに財政再建に取り組み、なお敢えて不適切な財政運営をして財政再建団体に陥ったことの責めは、選択運と所与運を分ける適理的回避可能性（第 1 章 4（5）参照）の観点からしても、その自治体に求められてしかるべきである。また、財政再建団体となる基準は、地方税財政制度に基づく自治体の財政力に照らして過酷な財政状況まで放置するものでもない。もし、夕張市のように赤字を見えなくすることで本格的に取り組むべき財政再建を回避していたとすれば、そこに存在するのはまさしく自治体としての作為としての選択運であり、運平等論的にいえば、分配的正義により中立化すべき運ではないと解することが妥当と判断できよう。この場合、第 4 章以降で論ずるが、自治体が国地方間財源移転を含めた地方税財政制度の下で有することとなる財政力の範囲内で、どの程度の期間でどのように赤字解消を図るかという問題になる。

また、スティグマ批判については、アンダーソンの指摘するとおり、運平等論的な観点からの支援が、所与運からみて不遇であるというレッテルを貼りつつ行われることとなり、個人のケースでは時としてスティグマを抱えさせてしまうことに配慮する必要があるものの、自治体に対してもそうした配慮を行う必要性は低いと考えられる。例えば、過疎地域の自治体に対して過疎法に基づく地域指定を行い、様々な財政支援を行うことや、ある自治体が被災地であるがゆえに災害復旧対策として国が支援を行うことが、その自治体にスティグマを与えることになるとして、それを気に掛ける必要はまずないといえる。自治体の場合の所与運による不遇は、そうした状況にあっても他の自治体と同様に総合的行政主体として地域住民の福祉の増進のために取り組むことが要請されていることからすれば、スティグマを抱えるというよりもむしろ、頑張りを期待され応援されてしかるべき立場に立つものといえる。また、もしも何がしかのスティグマがあったとしても、スティグマを不必要に気にして支援策を講じないことにより地域に及ぼす損害の方がはるかに大きいのである。

以上、本章では、地方交付税制度を概観するとともに、その性格について運平等論的機能十分主義の性格を有すること及びそれに伴って現れる特徴について分析してきた。財政再建団体としては、一定の赤字比率を超えた場合に財政責任を負い、財政再建を行う必要が出てくる。財政指標を超えたという点を選択運的にとらえ、運平等論の観点からは自治体として、再建計画の策定や再建の取組が必要とされる一方、通常の自治体として住民への行政サービスを提供することは求められるものであり、機能十分主義的な地方交付税の配分を受けつつ必要な業務と財政再建を行うということになる。次章では、これまでの財政再建団体の状況及び夕張市が再建団体となる以前に再建団体になった昭和 50 年代以降の団体の取組を取り上げ、地方財政再建制度下における個別団体の財政再建の特徴を明らかにしていきたい。

### 第3章 財政再建団体の概要と昭和50年代以降の財政再建団体について

#### 1. 財政再建団体の発生状況

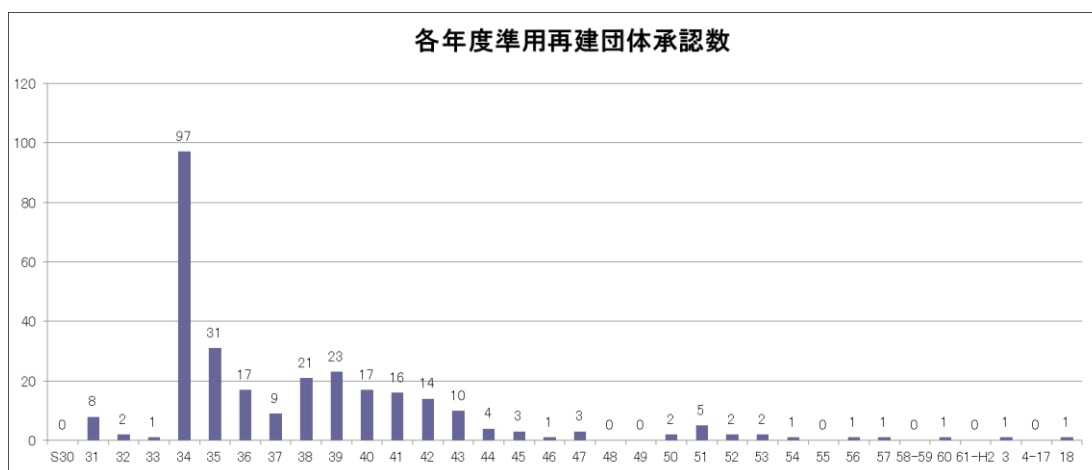
本章では、昭和29年度以降、再建法から新たな健全化法に移行するまでの間に発生した財政再建団体の概要を把握することで、再建法に基づく再建制度やその運用の特徴をつかむこととしたい。

これまで見てきたように、地方財政再建制度は、赤字額が発生し、かつその規模が標準財政規模の一定割合になったときに、それ以上財政を悪化させないように自治体に財政再建を促すものである。赤字比率と呼ばれるこの基準は、都道府県で5%、市町村で20%であるが、制度上、財政再建団体になるためには、この基準を超える必要はなく、赤字額が発生すれば、自治体の申請に基づき、再建団体になって財政再建計画を策定することが可能である。しかしながら、財政再建団体になれば、計画策定時やその後の計画変更時において、国の同意が必要となってくるため、自治体としては、そうした自主財政権が制約される事態は極力回避したいという意向が働く。そこで国は、上記の基準を設定し、これを超えた場合は、財政再建団体として計画をつくり、それに基づいて起債をするのでなければ、基本的に起債を認めないという方針をとったのである。具体的には、再建法第23条及び同法施行令第11条の2により、昭和36年度以降においては、赤字団体について、都道府県と市町村で赤字額がそれぞれ、標準財政規模の5%、20%を超える場合に、財政再建団体にならなければ地方債の発行が原則としてできなくなることとした。以後、この基準は事実上、財政再建団体になるかどうかの基準として機能してきた。

昭和29年度の赤字団体については、再建法の本再建により、財政再建計画を策定させるとともに財政再建債の発行による赤字負担の平準化や国庫補助負担率の一部嵩上げを認めるなどにより財政再建を強力に進めることとし、それ以後の年度の赤字団体に対しては、本再建における取組のうち、財政再建債等の措置は行わず、財政再建計画に基づく財政再建を行うスキームは残して再建を図るかたちでの準用再建とし、各団体の判断による準用再建を図ることとなった。もともと、再建法案の国会提出時は準用再建を進めることとする年度が「昭和32年度」とされており、当該年度以降、準用再建を強力に促進していこうと考えられていたが、国会で修正され、「地方財政又は地方行政に係る制度の改正等により、地方財政の基礎が確立した年度以降の年度で政令で定める年度」とされた。これは、その時点での地方財政計画による地方への財源保障が赤字発生を防止するためには十分ではないとの考えに基づいたものといえる。その後、昭和30年代になると地方交付税率が順次引き上げられ（第2章表2-1参照）、地方財源の充実により財政再建がより着実にできる環境が整ってきたことから、標準財政規模の5%や20%といった規模の赤字団体の存在はある程度例外的な存在となっていった。こうした基準により再建手続を半ば強制しても、再建手続が必要となる団体の数がある程度絞込まれていったことから、災害関係等以外の起債を制限

する基準を設けて再建を促進することとしたものである。最終的には、政令ではなく法律改正により、準用再建によらなければ起債が制限されることとなる年度が「昭和 36 年度」へと明文化された（再建法第 23 条）。なお、昭和 31 年度から 35 年度までの間の赤字団体については、一定の赤字規模等の団体に対し、起債そのものは制限しないまでも、起債の種類や起債規模を抑制することで赤字団体の発生を抑え、財政健全化を進める措置が講じられていった。図 3-1 にあるとおり、昭和 34 年度に準用再建団体承認数が増加しているが、これは、昭和 33 年度の赤字を解消するのに概ね 5 年以上を要すると認められるものは、準用再建団体となって再建を強力に進める場合以外は、原則として一般事業に充てる地方債許可をしないこととする一方、再建団体となって赤字解消を行う団体には国も協力し、一時借入金の政府資金のあっせん、利子については財政援助などの措置で促進することとされた（昭和 34 年 4 月・自治省通知「赤字団体の財政再建促進について」）ことによるものである。

図 3-1



（「地方財政再建の状況」（昭和 35 年版）（昭和 38 年版）（自治庁・自治省）、「財政再建関係資料」（昭和 44 年版・47 年版）（自治省）、「財政再建制度等について」（新しい地方財政再生制度研究会資料（平成 18 年 8 月 31 日））等に基づき、筆者作成）

これまでに発生した財政再建団体について、その発生時期や実際の財政再建計画の期間と併せて特定できるものを把握したところ、その数は 882 団体に上る<sup>166</sup>。このうち本再建が

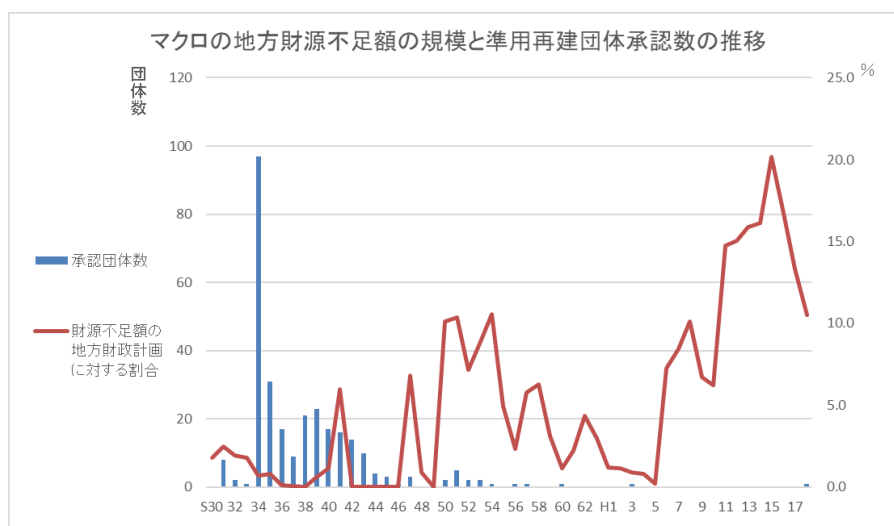
<sup>166</sup> 平成 19 年度「改正地方財政詳解」（地方財務協会）436 頁によると、財政再建団体の数は夕張市を含め 885 とされている。各団体の再建団体入りの時期や財政再建計画期間も併せて把握するため、入手できた資料（「地方財政再建の状況」（昭和 35 年版）（昭和 38 年版）（自治庁・自治省）、「財政再建関係資料」（昭和 44 年版・47 年版）（自治省）、「財政再建制度等について」（新しい地方財政再生制度研究会資料（平成 18 年 8 月 31 日）））を突き合わせるとともに、これら資料では詳細を把握できない昭和 44、45、47～49 年度の間について、総務省担当者が把握している個別の再建団体の状況も聴取したところ、これまでの財政再建団体として存在が確認できたのが計 882 団体であった。このため本文及び図表では、筆者が把握した再建団体の数（882）とそれら団体の再建団体入りの時期及び再建計画期間を踏まえた記載内容としている。なお、882 の財政再建団体については巻末付録（財政再建団体一覧）を参照。

588 団体、準用再建は 294 団体となっている。本再建は昭和 30 年度に 51 団体、31 年度に 537 団体が承認を受けている。昭和 29 年度の赤字団体についての本再建は昭和 31 年 5 月末までに申し出ることとされ、この場合には財政再建債の発行が認められることとなったことから、昭和 31 年度に申請し承認された団体数が急増している。

さきに述べたとおり、地方債の制限や利子補給等の補助を行うといった財政再建を促す措置を講じることにより、昭和 34 年度には準用再建団体が増加したが、その後は、再建基準を設定し地方債の制限を加えることで財政再建を促しても、赤字比率が再建基準を超える団体はそれほど増加していない。地方財政計画及び地方交付税を通じた地方への財源保障が整備されていったことで、財政再建団体の発生に至らない環境整備が進んでいったためと考えられる。前章でみたように、地方財政対策によって交付税率の引き上げや財源不足の国地方折半ルール等による総額確保により、自治体への交付税の配分については支障が生じないように運営され、マクロの地方財政状況が財源不足に見舞われていたとしても、個別の地方団体にそれがそのまま転嫁され、財政再建団体になるという事態には至らないようになったといえる。

実際、マクロの地方財政において、毎年度の地方財政計画策定に当たり生じている財源不足額の規模と準用再建団体として承認される自治体の数の推移をみると、マクロの財源不足の規模が大きくなっている時期に他の時期と比べて再建団体となる団体数が増加しているというわけではなく、マクロの地方財政の財源不足と個別の地方自治体の財政悪化が必ずしも連動していないことがわかる（図 3-2 参照）。

図 3-2



(図 3-1 及び「地方財政要覧」に基づき筆者作成)

前章で考察したとおり、再建法制定時には地方財政計画において適切に地方自治体に必要とされる額を見積もり切れていなかったことから、多数の財政赤字団体が生じ、そうした

事態への対処として、再建法が制定され、昭和 29 年度の赤字団体が財政再建団体として計画を策定して財政再建を行うこととなった。

昭和 30 年代から 40 年代前半にかけては、それ以前の財政状況を引きずり、依然として厳しい財政運営に迫られる自治体も存在したことから、準用再建団体の承認数も一定数に上った。しかし、40 年代を通じて新たに再建団体となる団体は極めて少数で推移し、昭和 45 年度までには、昭和 29 年度に赤字を計上した本再建の団体がすべて再建を完了することとなり、昭和 48～49 年には準用再建団体の新規発生もゼロとなっている。

その後、オイルショック等による経済情勢の悪化によりマクロの地方財源不足の規模が急拡大した 50 年代には、地方財政対策により個別団体への影響は抑えられており、マクロの財源不足の急増を受けても財政再建団体もそれにあわせて急増するという状況ではなかった。こうしたことからすれば、昭和 40 年代末に一旦、財政再建団体の発生がゼロとなり、その後、昭和 50 年代以降に財政再建団体となった自治体については、マクロの地方財政制度の不備が各団体に影響したというよりも、個別団体の財政運営による要因が大きかったと考えられよう。平成に入って、バブル経済崩壊後の不況や累次の経済対策等により、マクロの地方財政としては財源不足額が急増しているが、そのような中でも福岡県赤池町を除いては財政再建団体が発生することはなかったのである。

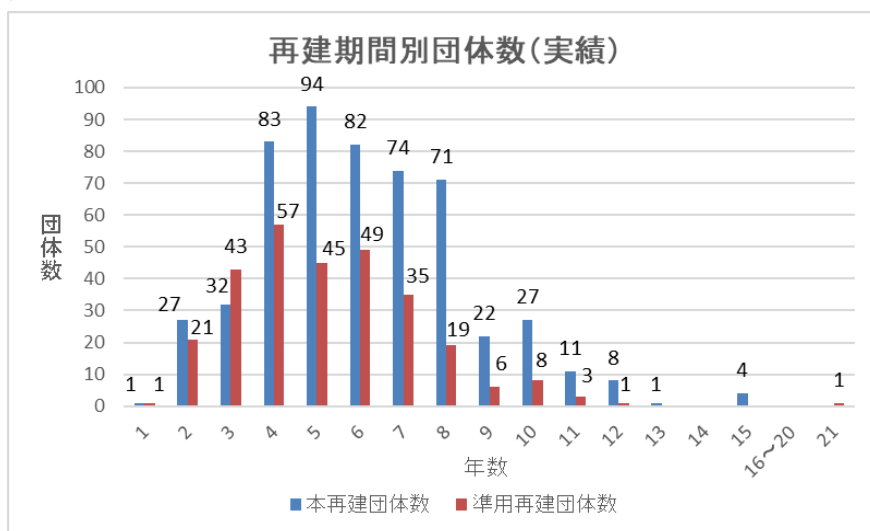
次に、財政再建に要する期間について見てみると、まず、再建法やその運用上想定されていた財政再建期間は次のようなものとなっている。再建法制定当初においては、第 13 条によれば、財政再建債の償還期間、すなわち本再建の期間としては、おおむね 7 年度以内とされている。これは、「余りに長期間に亘らぬことが望ましく、なるべく早急に再建の完成されることが期待されるのであるが、赤字の多額な地方団体にあつては、相当に長期の再建期間を要し、無理に再建期間を短縮せしめることは実情を無視し、実行不可能な財政再建計画を強いることになるので、再建期間は、一応標準とすべきものを示すにとどめ、弾力性を持たせることにしたのである」、「7 年度と標準を示しているのは、昭和 29 年度決算における実質赤字額を主要税目における 2 割増徴額に相当する歳入の増収額又は歳出の節約額によって解消するとすれば、一部例外の団体を除いて 7 年度以内に収まるからである」とされている（岡田 1956: 44）。

しかしながら、木田（1986）によれば、財政再建期間については、各団体の赤字の額、財政力、行財政規模その他の特殊事情を勘案して定められるものであることから、その後は原則として、申出の前年度末の実質赤字額を申出の前年度の標準財政規模の 10%（都道府県は 5%）の額で除して得た数値を基礎に、この数値から財政力等を勘案し 1 以上を控除した数値を基準とするものとされた（昭和 40 年 4 月 15 日「財政再建計画の取扱い及び策定要領」（各都道府県総務部長あて自治省指導課長通知））。

これまでの財政再建団体の実際の再建期間を見てみると、826 団体が再建を終えており、このうち 537 団体が本再建、289 団体が準用再建となっている。財政再建計画策定団体数としては 882 団体となっていたが、それよりも実際に再建を行った団体数が少ないのは、市町

村合併等により途中で再建団体ではなくなったものがあるためである。さて、図3-3のとおり、実際の再建期間は4～8年となっている団体が多く、大半の団体は10年以内に再建を完了している。再建法上の基準とされた7年度以内に再建を完了した準用再建団体は、289団体中251団体であり、約87%の準用再建団体がこの期間内に再建を完了している。計画上の再建期間が最長なものは、篠山町の21年（実期間は9年間）であり、実績での最長期間は、15年間というものが4団体となっている。

図3-3



（「地方財政再建の状況」（昭和35年版）（昭和38年版）（自治庁）、「財政再建関係資料」（昭和44年版・47年版）（自治省）、「財政再建制度等について」（新しい地方財政再生制度研究会資料（平成18年8月31日））等に基づき、筆者作成）

図3-3からわかるとおり、本再建の方が準用再建よりも再建期間が若干長い傾向にあるといえる。これは、本再建の場合に財政再建債の発行が認められ、ある程度の期間にわたって計画的に赤字解消を進めることができたためであると考えられる。一方において、準用再建の場合は財政再建債の発行はなされず、また、準用再建団体となる基準となる赤字比率は市町村で20%であるが、小西（2017:279）によれば、赤字額を標準財政規模の10%の額で除して得た数値から1以上を控除して得た数値に相当する年数が準用再建の再建期間の設定の目途とされていることに当てはめれば、1～2年程度のごく短い期間で再建できる水準であり、本再建における再建期間が1～2年であれば再建債の発行を前提としなかったことと照らし合わせて考えれば、再建債が用意されていない準用再建団体においても、そうした程度で済むような赤字比率が設定されていることと解される。準用再建団体となる赤字基準が、本再建における再建債が不要な程度での赤字比率の設定がなされていることからすれば、準用再建が本再建よりも短期間となることも理解できよう。

日本の自治体には債務調整がなく赤字解消を達成することが求められる点で厳格さが求められる反面、地方財政再建制度による財政再建団体への移行を要する赤字比率の基準は、



それほど大きな赤字規模を抱えるようになる前に着実に再建が行われるような水準設定がなされていると考えられる。

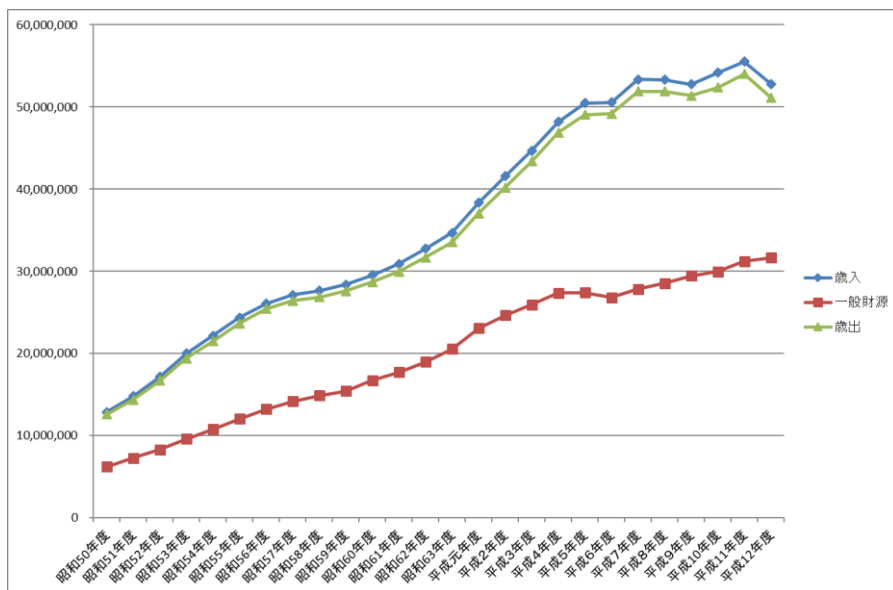
## 2. 昭和 50 年代以降の財政再建団体の状況

これまでの財政再建団体の発生状況や再建期間等を概観してきたが、次に、より具体的に再建法に基づく個別団体の財政再建のすがたを、昭和 50 年代以降の再建団体を対象に考察していくこととする。分析の対象を昭和 50 年代以降とするのは以下のことを踏まえたためである。すなわち、昭和 40 年代末には本再建の団体がすべて再建を終了し、準用再建団体のみが存在するようになったこと、いったん新規の準用再建団体が発生しなくなったこと、そして、その後の 50 年代もオイルショック等の不況にあっても再建団体は散発的にしか発生しなかったことから、あらためて、マクロの地方財政の制度やその運用によって、再建団体という存在に対し、そのことを理由に特別な制度的ケアをすることを要する状況ではなくなったといえる。そうした状況下での財政再建であることから、昭和 50 年代以降の財政再建団体を対象とすれば、より直截的に個別団体の自助努力としての財政再建計画やその取組自体を考察できる。以下、再建団体であることを理由として国が特別なケアをするということとはなかったということも確認しつつ、考察を進めたい。

### (1) 昭和 50 年代以降の地方財政環境と国の関与の存否

市町村決算規模は、昭和 50 年台から赤池町の再建終了の平成 12 年度までの間、ほぼ一貫して歳入歳出とも増加している。また、再建団体にとっての赤字解消のための財源である、使途の特定されていない一般財源についても、歳入歳出の増加とほぼ同様の傾向を示し、一貫して増加傾向にあった(図 3-4 参照)。すなわち、この時期の財政再建団体の財政再建は、地方財政全体のパイが拡大する中での財政再建ということになる。財政再建計画は歳入歳出を堅く見込む中、実際の財政運営上、法令等により新たな事務の実施に迫られるなど歳出が拡大することとなるが、通常の団体と同じように自然体で拡大するというよりは、再建団体としては抑制基調での拡大となる。一方、歳入は通常の団体と同様、ないしは徴税努力や財産処分等により、それ以上に拡大基調となるものと考えられる。このため、後にみるように、当初の財政再建計画よりも期間を短縮して財政再建が完了する団体が多数存在した。

図 3-4 市町村決算規模の推移（昭和 50 年度～平成 12 年度）（単位：千円）



「地方財政統計年報」（自治省・総務省）より作成

土居（2004）は、1975（昭和 50）年度以降の財政再建団体について、下松市を除いてすべての団体が恒常的に交付税の交付団体であることを指摘し、地方財政再建制度は、事後的に見ると地方交付税を使った救済であると主張している。

しかし、このように、あたかも国が地方交付税で財政再建団体の赤字穴埋めをしているかのような表現は誤解を生むものであるし、土居（2004）は、財政再建に交付税財源が活用されていることを不当と考えているふしがあるが、自治体財政上、地方税や交付税を活用して赤字解消を図るのは当然ありうべきことであり、取り立てて指摘すべきことであるとはいえない。地方税や地方交付税は、自治体にとって用途が自由な一般財源であり、財政状況に応じて財政再建に活用されるのは当然といえる。地方税収を引き上げすぎると、足による投票（ティボー）によって住民の流出を招きかねないこと等から、税率上げ自体には自治体・住民とも抵抗感を感じるものであり一定の限界がある。実際、本節内で後に触れるように、財政再建団体にあっても、新税の創設や既存税の税率引き上げはそれほどなされていない。他方、地方交付税についても一定の算定式によって決められて交付される財源である。だとすれば、赤字解消財源については、歳出を極力抑制し、それぞれの自治体の財政力の範囲で一般財源たる地方税と地方交付税から捻出された財源が活用されるのであって、国が交付税の分配により再建団体を救済しているかのような主張をするのは適当ではないといえる。

このことは、次のとおり、各団体と全国との標準財政規模や特別交付税の伸びを比較してみると明らかである。

表 3-1 昭和 50 年代以降の財政再建団体と全国市町村の標準財政規模

市町村名	標準財政規模			標準財政規模(全国)(市／町村)		
	計画策定時	再建終了時	増減率	計画策定時	再建終了時	増減率
豊前市	1600409	2512281	57.0	3958122	5778591	46.0
竹田市	1467233	2062898	40.6	3958122	5778591	46.0
米沢市	4444645	7202055	62.0	4410045	7217516	63.7
下松市	3023545	5380119	77.9	4410045	8871602	101.2
行橋市	2803314	4229522	50.9	4410045	6418506	45.5
中条町	1558473	2052233	31.7	1864976	2487169	33.4
犀川町	742608	1366021	83.9	1864976	3748978	101.0
上野市	3939253	6791627	72.4	5051065	8871602	75.6
高野口町	1027697	1649662	60.5	2141412	3450568	61.1
紀伊長島町	1120392	1632144	45.7	2487169	3748978	50.7
小田町	738665	1072333	45.2	2487169	3931145	58.1
広川町	854144	1817017	112.7	2786820	5878678	110.9
金田町	1137127	1600559	40.8	3450568	4649828	34.8
方城町	1611072	2246342	39.4	3748978	6647422	77.3
香春町	2077932	2908371	40.0	4280743	6647422	55.3
赤池町	2484609	2618681	5.4	6647422	8279824	24.6

(単位:千円、%)

各年度の市町村別決算状況調(自治省・総務省)による。

昭和 50 年代以降の財政再建団体の財政力について、土居の主張するとおり交付税による救済であると主張しようとするのであれば、財政再建団体の赤字解消のために、財政再建団体以外の団体と比べて地方交付税を上乗せして分配しているということが示されるべきである。こうした場合には、財政再建団体の救済のために地方交付税を使っているという主張もなされる余地があるが、実際には、そのような状況となっていない。地方交付税については、標準的な税収の多寡によって分配額も変わってくる。このため、地方自治体の財政力については、基本的には、自治体が用途を自由にできる一般財源である地方税、地方譲与税及び普通交付税の合計額で見るのが妥当であり、そのような財政力を表すものが標準財政規模である。ここで、昭和 50 年代以降の財政再建団体の再建期間中における標準財政規模の伸びが同時期の他の全国の市または町村と比べて大きいといえるのかどうかを分析したところ、表 3-1 のとおりであり、決してそのような状況ではなかったことが明らかとなっている。

昭和 50 年代以降の再建団体の財政再建計画策定時と再建終了時の間の標準財政規模の伸びと、それぞれの再建団体のそれらの時点間における全国の市全体または町村全体の標準財政規模の伸びを比較すると、財政再建団体の伸びの方が全国の伸びよりも高いケースは 16 団体中 4 団体に過ぎず、他の 12 の財政再建団体の場合には全国よりも低い状況にある。このことから、財政再建団体のみが歳入が拡大し財政規模が増えていったのではなく、財政規模が拡大したのは自治体の役割増大を理由とした地方全体の傾向であり、決して普通交付税で他の団体よりも財政再建団体を優遇して救済しているという状況にあったのではないことがわかる。

財政再建団体が計画よりも早期に再建を達成できた例が多かったのは、このように、地方

財政全体をめぐる環境が拡大基調の中にあつて、財政再建団体としては、歳出が伸びるにしろ、赤字解消の必要があるとして、通常の団体と比べれば歳出を抑制する基調で財政運営が行われることとなる。歳出の伸びしるを極力抑えつつ、一般財源の堅調な伸びを活かして財政再建に取り組むことができたためと考えられる。

また、地方税及び普通交付税を主たる内容とする標準財政規模を別にすれば、用途の制限のない財源として国から交付されるものとして、地方交付税総額の6%を占める特別交付税がある。特別交付税は、自治体が置かれた特別の事情等を勘案するものとされていることから、その分配において、財政再建団体を優遇し、赤字圧縮のファイナンスに活用させることがあったのではないかと疑問も提起されうる。地方財政全体として標準財政規模が拡大し、交付税総額が伸長していることからすれば、その一定割合である特別交付税についても地方全体として総額が伸びるのは自然であり、個別団体についてみても、各団体とも伸びを示すものと察することができる。

そこで、特別交付税の伸びが財政再建団体と全国の平均的な状況と比べてどうなっているかを分析したところ、表 3-2 のとおり、16 団体のうち全国の平均的な状況以上に特別交付税の伸びがみられたのが7団体、そうではなかったのが9団体となっており、特別交付税の配分においても、財政再建団体をその他の団体よりも優遇しているという傾向はみられない。また、特別交付税の伸び率を財政再建団体間で比べてみても、減少している団体や数%~10%台の伸びにとどまっている団体から、2倍以上の伸びを示しているものまでバラツキがあり、財政再建団体であることを理由に特別交付税が大きく伸びるというものではないといつてよい。前章において、財政再建団体に対しては、国地方財政関係制度上、運平等論的立場から赤字解消のための財源保障は基本的に行われていないと述べたが、実際の制度の運用上も、国は財政再建団体に対して、それを理由として特段の救済的支援を行っているとはいえないと考えられる。

このように、国からの財政移転で財政再建団体がそうでない団体と比べ優遇されているわけではないことが見て取れる。そこで次に、昭和 50 年以降の財政再建団体の財政再建の状況を見ていくこととする。

表 3-2 昭和 50 年代以降の財政再建団体と全国市町村の特別交付税額

市町村名	(単位:千円、%)					
	特別交付税			特別交付税(全国)(市/町村)		
	計画策定時	再建終了時	増減率	計画策定時	再建終了時	増減率
豊前市	150570	280238	86.1	85,664,176	140,433,936	63.9
竹田市	130561	218075	67.0	85,664,176	140,433,936	63.9
米沢市	361958	510369	41.0	99,812,274	172,350,471	72.7
下松市	156537	288972	84.6	99,812,274	194,611,486	95.0
行橋市	216591	405549	87.2	99,812,274	156,243,520	56.5
中条町	93170	88903	-4.6	112,630,128	156,592,275	39.0
犀川町	100038	220130	120.0	112,630,128	216,500,094	92.2
上野市	259274	440005	69.7	111,770,756	194,611,486	74.1
高野口町	92600	118600	28.1	125,380,461	200,887,491	60.2
紀伊長島町	74113	80984	9.3	156,592,275	216,500,094	38.3
小田町	75000	84417	12.6	156,592,275	208,175,009	32.9
広川町	141800	284700	100.8	172,935,633	329,286,007	90.4
金田町	233812	354614	51.7	200,887,491	260,726,511	29.8
方城町	274703	456718	66.3	216,500,094	376,232,204	73.8
香春町	273015	471773	72.8	233,081,374	376,232,204	61.4
赤池町	530825	610170	14.9	376,232,204	544,488,084	44.7

各年度の市町村別決算状況調(自治省・総務省)による。

## (2) 昭和 50 年以降の財政再建団体の状況

昭和 50 年以降に財政再建団体となった団体のうち、夕張市以外の再建団体についてみると、財政再建の計画期間は 4 年から 12 年、実期間は 3 年から長くて 10 年程度となっている。計画よりも期間を短縮して財政再建を達成した団体が 16 団体中 12 団体となっている。赤字比率は、最大で赤池町の 128%程度となっている。また、計画上、1 年あたりで標準財政規模のどれくらいの割合を赤字解消に充てるかを計るものとして、年平均解消率を調べてみても、大きいもので 10~12%程度となっている。これに比べ夕張市は、赤字比率が約 800%で年平均解消率は約 42%となっており、これまでの財政再建団体とは、赤字規模および各年度必要とされる赤字解消努力が比較にならないほど大幅に増大したのとなっていることがわかる(表 3-3、図 3-5 参照)。

また、人口の推移について見ると、夕張市の見込みが 4 割以上の減となっているところ、他の再建団体は、基本的に計画策定時から再建終了時にかけて、横ばいまたは微減となっている(表 3-4 参照)。これを、さきにみた昭和 50 年以降の地方財政全体の状況と照らし合わせて考えてみると、財政再建団体にとっては、人口は横ばいまたは微減の一方で財政規模が伸びている。これはすなわち、自治体が住民に対して行うサービス提供の内容を充実させていくことが可能であったことを意味する。財政再建団体として赤字解消を図るところ、財政の縮小による痛みの分配よりも、財政規模拡大の果実を赤字解消と住民サービスにどう振り向けるかを検討することが可能な状況であったと考えられる。そこで次に、財政が拡大基調にある中で、財政再建を行うことが命題となっている自治体がどのような計画により再建を図っていくのかを考察していく。

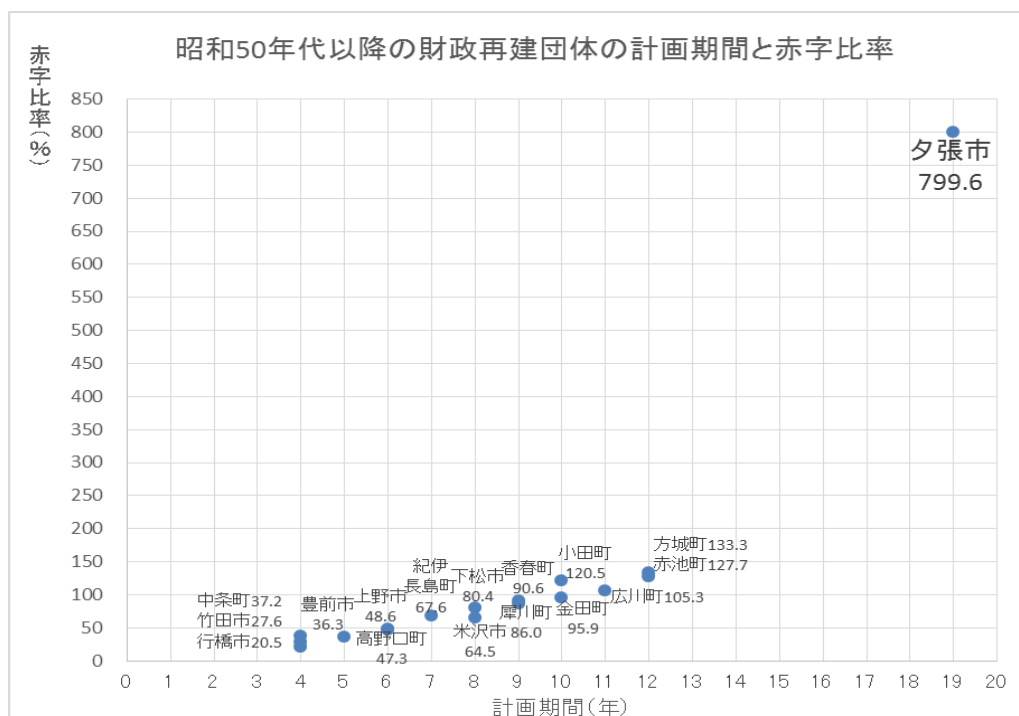
表 3-3 昭和 50 年代以降の財政再建団体の財政再建期間、赤字額等 (単位:年・千円・%)

道府県名	市町村名	計画期間	実 期 間	赤字額	標準財政規模 (初年度)	赤字比率	年平均解消率 (計画)
福岡県	豊前市	5 50-54	4 50-53	-581,615	1,600,409	36.3	7.3
大分県	竹田市	4 50-53	4 50-53	-405,418	1,467,233	27.6	6.9
山形県	米沢市	8 51-58	5 51-55	-2,867,866	4,444,645	64.5	8.1
山口県	下松市	8 51-58	7 51-57	-2,431,567	3,023,545	80.4	10.1
福岡県	行橋市	4 51-54	4 51-54	-574,544	2,803,314	20.5	5.1
新潟県	中条町	4 51-54	3 51-53	-580,203	1,558,473	37.2	9.3
福岡県	犀川町	9 51-59	7 51-57	-638,848	742,608	86.0	9.6
三重県	上野市	6 52-57	6 52-57	-1,914,591	3,939,253	48.6	8.1
和歌山県	高野口町	6 52-57	5 52-56	-486,418	1,027,697	47.3	7.9
三重県	紀伊長島町	7 53-59	5 53-57	-757,667	1,120,392	67.6	9.7
愛媛県	小田町	10 53-62	7 53-59	-890,427	738,665	120.5	12.1
和歌山県	広川町	11 54-H1	11 54-H1	-899,368	854,144	105.3	9.6
福岡県	金田町	10 56-H2	7 56-62	-1,090,570	1,137,127	95.9	9.6
福岡県	方城町	12 57-H5	10 57-H3	-2,147,620	1,611,072	133.3	11.1
福岡県	香春町	9 60-H5	7 60-H3	-1,881,852	2,077,932	90.6	10.1
福岡県	赤池町	12 H3-14	10 H3-12	-3,173,320	2,484,609	127.7	10.6
北海道	夕張市	19 H18-36	※21 H18-38	-35,333,348	4,419,082	799.6	42.1

※夕張市の実期間欄は、財政再生計画における赤字解消期間を記載している。

(市町村別決算状況調より作成)

図 3-5



(表 3-3 データより筆者作成)

表 3-4 昭和 50 年代以降の財政再建団体の計画策定時・終了時の人口

市町村名	人口(住基)		
	計画策定時	再建終了時	増減率
豊前市	32410	32620	100.6
竹田市	24597	23973	97.5
米沢市	91630	92224	100.6
下松市	56440	55544	98.4
行橋市	56988	61555	108.0
中条町	30430	30230	99.3
犀川町	10145	9681	95.4
上野市	60073	60649	101.0
高野口町	16733	16517	98.7
紀伊長島町	14232	13876	97.5
小田町	5787	5246	90.7
広川町	9118	8792	96.4
金田町	9579	9623	100.5
方城町	8255	8112	98.3
香春町	15415	14837	96.3
赤池町	10263	10228	99.7
夕張市	13268	7523	56.7

(市町村別決算状況調より作成)

### (3) 昭和 50 年以降の財政再建団体の財政再建の類型化

昭和 50 年代以降の財政再建団体は、地方財政の規模全体が拡大基調にある中での財政再建であるということを見てきたが、赤字額を圧縮するのに歳入と歳出がどのように寄与しているのかを各団体の財政再建計画から分析する。財政再建計画上、毎年度の歳入歳出の差引額による赤字額が漸減していき、再建計画終了年度には、差引額がゼロになるか黒字額を計上することとなる。毎年度の赤字解消額は、それぞれの年の収入見込みや事業等の実施予定などにも左右されるため一定ではないことから、歳入歳出の個別税目や個別費目について、赤字解消への寄与や効果を測定することは難しい。しかし、赤字解消に歳入全体と歳出全体が最終的にどの程度寄与しているかについては財政再建計画から把握できる。これにより、財政再建が歳入・歳出どちらの手法に依っていたかといった財政再建のタイプや特徴が把握できることとなる。

財政再建計画の初年度は計画策定年度であり、策定自体が年度末になることも多い。夕張市の例に見られるとおり、その年度は赤字額を確定するため、たとえば第三セクターや地方公社への赤字補填や会計自体を閉鎖するなどといった処理のために一時的に歳出が膨らむことなどもあるため、歳入歳出の額の上からは、財政再建の取組が平年度化していない例も多い。この場合、財政再建計画の実質初年度は 2 年度目からとなる。そこで、各団体の条件をそろえ、財政再建計画の実質初年度となる年度の歳入歳出額と計画終了年度の歳入歳出額を比較し、歳入がどれだけ増加したか、また、歳出がどれだけ減少したかを算出し、それを最大赤字額で除することで、歳入と歳出の赤字解消への効果の度合いを測ることができ

る。こうして、収支不足解消に歳入歳出のどちらがどの程度寄与しているかを分析したところ、表 3-5 のとおりとなっている。

なお、財政再建計画において歳入寄与率がプラスの場合、計画期間中に歳入増を見込んでいることを、マイナスの場合は計画期間中に歳入が再建開始時よりも減少することを見込んでいることを意味する。また、歳出寄与率がプラスの場合、計画期間中に再建当初よりも歳出額を削減することを、マイナスの場合は計画期間中に歳出が増加する見込みであることを意味するものである。例えば、歳入寄与率と歳出寄与率がそれぞれ 50% の場合は、赤字解消額のうち半分は歳入増により、残りの半分は歳出削減により賄うこととなる。こうした枠組みに基づいて再建タイプを分類すると、次の 3 タイプに分けられる。①歳出寄与型は、財政再建期間を通じて歳入が減少するため、歳出削減により赤字解消を図るタイプであり、②バランス型は、財政再建期間を通じて歳入の増と歳出の減を合わせて赤字解消を図るもの、③歳入寄与型は、財政再建期間を通じて歳出が増加するため、歳出増を上回る歳入増により赤字解消を図るタイプである。

表 3-5 昭和 50 年代以降の財政再建団体の財政再建タイプ

市町村名	再建計画		計画上の 再建タイプ	決算データ		決算上の 再建タイプ
	歳入寄与率(%)	歳出寄与率(%)		歳入寄与率(%)	歳出寄与率(%)	
豊前市	-37.6	137.6	①	370.0	-270.0	③
竹田市	-196.2	296.2	①	504.7	-404.7	③
米沢市	-46.1	146.1	①	145.2	-45.2	③
下松市	-100.8	200.8	①	187.7	-87.7	③
行橋市	48.8	51.2	②	550.1	-450.1	③
中条町	12.1	87.9	②	232.8	-132.8	③
犀川町	-19.4	119.4	①	252.3	-152.3	③
上野市	85.9	14.1	②	268.6	-168.6	③
高野口町	63.9	36.1	②	661.0	-561.0	③
紀伊長島町	102.9	-2.9	③	160.0	-60.0	③
小田町	38.6	61.4	②	120.8	-20.8	③
広川町	-66.0	166.0	①	237.4	-137.4	③
金田町	28.3	71.7	②	-0.1	100.1	①
方城町	-21.8	121.8	①	-1.9	101.9	①
香春町	19.2	80.8	②	65.4	34.6	②
赤池町	-44.0	144.0	①	-11.7	111.7	①
夕張市	-49.7	149.7	①	-	-	-
①歳出寄与型、②バランス型、③歳入寄与型						

(各団体の財政再建計画書及び市町村別決算状況調から作成)

当初の財政再建計画では、多くの団体が歳入を増加させるよりも歳出を圧縮することで収支不足を解消することとしている歳出寄与型であったり、バランス型であっても歳出圧縮を中心にしたりしていることがわかる。計画期間を通じて、歳入の減を歳出抑制でカバーする歳出寄与型の計画が夕張市を含め 17 団体中 9 団体であり、計画期間中に歳入の増を見込んだ残りの 8 団体にあっても、歳出抑制の寄与率の方が高い団体が 5 団体となっており、歳入の増加の方が歳出抑制よりも赤字解消に寄与するものとしている団体はわずか 3 団体



となっている（表 3-5 参照）。

これは、歳入増よりも歳出減の方が計画しやすいと考えられることとも整合的なものといえる。住民の退出がオープンである地方自治体にとって、住民への負担が大きくなるような措置を講ずることは、足による投票によって住民の流出を招きかねないことから極力回避しようとするものであるが、財政再建の必要上、なんらかの措置を講じざるをえないとなれば、税収引上げよりも個別の住民サービスの見直しの方がより抵抗感が低くなるといえる。住民税は各住民に、固定資産税は土地家屋等所有者にというように、税は基本的に多くの者にかかってくるものであり、普遍的で誰にも負担感が生じるものである一方、歳出は様々なサービスの複合体であることから、ある人には専らあるサービスが、別の人にはまた別のサービスが提供されるという状況にあり、それらのサービス群をパッチワーク的に少しずつ見直したとしても、ある一部の人にとって、生活の一部で部分的に負担が生じるという状況の集積であり、各人にとっての負担感は薄いものとなる。

一方、決算データに基づき実際に行われた財政再建を見ると、歳入寄与型となっている団体が大半となっている。計画上は歳入を堅めに見積もりつつ歳出抑制努力により赤字解消を図っていくというタイプが大半であったが、実際には地方財政の拡大基調の中で、再建団体であっても計画期間中に歳出増も生じたが、歳入増が歳出増を補ってあまりあるほど寄与することにより赤字解消が図られていることを示している。計画のタイプ上も実際の決算上も歳出寄与型である赤池町や方城町でも、計画よりも実際の決算では歳入寄与率が上昇している。なお、交付税等の地方財源の伸びが財政再建計画の推進にプラスの要素となったものであるが、さきに述べたとおり、財政再建団体であることを理由として、こうした団体のみに恩恵があったわけではない。

昭和 50 年代以降を含め、再建法や交付税法による地方財政制度が運用されて以来、地方財源は一貫して伸びを示している。赤池町の場合、歳入見積をシビアに行いつつ、実際は税や交付税は伸びていく中で、財政再建計画の運営においては、赤字の解消よりも繰上償還による公債費の削減を進めた。これは、公債費を縮小することでなるべく財政状態が良い状態で再建を終了するためであった。財政余剰を赤字解消よりも公債費の早期縮小のための繰上償還に充てることは、各年度における歳出増となるものであり、将来の財政健全化に役立つことは明らかではあったが、それだけ当面の再建計画運営上は、赤字解消にブレーキがかかるものであった。しかしながらなお、赤池町は、当初の再建計画よりも早期に赤字を解消し再建を完了している。もし繰上償還をしなければさらに速く財政再建を終了していたと解されている（安武 2009: 68-69, 76-77）。

このように、財政再建計画の再建期間よりも早期に再建を終了することは決して珍しいことではなく、むしろ、昭和 50 年代以降の夕張市を除く 16 の財政再建団体のうち大半が計画よりも早期に再建終了に至ったのはさきに述べたとおりである。

財政再建団体にとっては、人口が横ばいまたは微減の一方で、財政規模が拡大する中での財政再建ということになる。この場合、自治体が住民に対して行うサービス提供の内容を充

実させていくことが可能であり要請されていたことを意味し、法令等により新たな事務の実施に迫られ歳出が拡大するが、通常の団体と同じように自然体で様々な行政サービスを拡大するというよりは、再建団体であることを理由として住民等に対しても抑制基調を許容してもらいやすい中での歳出拡大となる。その最たるものが赤池町であり、歳出拡大といっても住民サービスへの拡大とはいえない公債費の繰上償還に支出し、再建団体であることを奇貨として財政健全化を進めている。一方、歳入については通常の団体と同様、ないしは徴税努力や財産処分等によりそれ以上に拡大基調となるものと考えられる。こうして、多数の財政再建団体が、当初の財政再建計画よりも期間を短縮して財政再建を完了させていったのである。

#### (4) 昭和 50 年以降の財政再建団体の財政再建計画とその取組

各再建団体の財政再建計画の記載内容から、どのような対策がとられたのかを夕張市の再建の取組との比較を交えて考察していく。なお、夕張市の財政再建の内容の詳細は次章で詳述する。

表 3-6 は、各団体の財政再建計画に記載された再建手法をまとめたものである。これによれば、歳入とりわけその太宗を占める税収については、市町村税の中心として住民の会費的性格を有するとされる個人住民税の税率引上げに踏み込んでいる団体はほとんどない。普遍的に各住民に負担を強いる措置は採られにくいことが示されている。また、もう一つの市町村税の柱である固定資産税については、個人住民税よりも税率引上げに取り組む団体は多い。資産を所有している者の担税力を踏まえた措置として、会費的性格の個人住民税よりも正当化されやすいものと考えられる。法人住民税についても、個人ではなく法人への課税であるため、個人に対する課税よりも抵抗感が相対的に弱いといえることから一定数の団体において導入が図られている。なお、課税事務の適正化や徴収努力の向上といった税率引上げに及ばない税務事務の向上やサービスの対価としての使用料・手数料の引上げ・適正化は、どの再建団体でも行うものとしてスタンダードな措置となっている。また、財産処分の促進やその他として、受益者負担金の適切な徴収、貸付金の回収率向上に取り組むとする団体も多い。なお、税や使用料手数料の新設を行うところはほとんどない。新税導入については、平成の第一次分権改革により法定外税の導入が図られるようになってから活発化したものであり、昭和 50 年代から平成初期に再建団体となった団体においては、新税創設はそれほど当たり前の手段であるとは認識されていなかったといえよう。

表 3-6

○ 昭和50年以降の財政再建団体の財政再建対策(計画ベース)				
赤字解消の対策		夕張市を除く 16団体	夕張市	備考(夕張市(再建計画当初時)について補足)
歳入	課税事務の向上	16	○	
	徴収努力	16	○	
	税率引上げ			
	個人住民税均等割	1	○	双方とも超過課税している団体なし
	個人住民税所得割		○	
	法人住民税均等割	3		
	法人住民税法人税割	6	○※	※夕張市は再建前から超過課税実施済み
	固定資産税	7	○	
	軽自動車税	2	○	制限税率引上を踏まえ(1.2倍→1.5倍)制限税率へ
	その他	1		
	新税導入	0	○	入湯税導入
	使用料・手数料引上げ・適正化	16	○	
	使用料・手数料新設	1	○	ゴミ処理手数料導入
	財産処分促進	13	○	
その他(受益者負担金・貸付金適正徴収等)	13			
歳出	組織合理化	5	○	部制の廃止等
	職員数削減	16	○	勧奨退職等により3年以内に半減
	給与合理化			
	国家公務員準拠	15	○	
	給料の率削減	0	○	平均30%削減を明記
	手当見直し	16	○	特殊勤務手当全廃・時間外手当等縮小
	特別職報酬見直し	13	○	平均60%以上削減を明記
	物件費の抑制	16	○	4割削減(対H17)
	維持補修費の抑制	1	○	3割削減(対H17)
	扶助費の抑制	3	○	原則、単独事業廃止
	補助費等の抑制	16	○	8割削減(対H17)
	投資的経費の抑制	16	○	災害復旧等真に必要なものに限定
	他会計繰出金の抑制	7	○	病院・観光・宅地造成会計は閉鎖
	その他(債務負担行為抑制等)	2	○	北海道からの支援

(昭和50年以降の財政再建団体の財政再建計画書に基づき筆者作成)

歳出についていえば、職員数削減はどこも実施しているが、これは基本的に、定年退職による自然減で採用抑制を図るものであって、夕張市のように退職を強力に促し、再建団体入り前後で半減させるといった措置を講じるようなものではない。また、給与の合理化についても、一律に給与支給率を削減するという措置はなされていない。ラスパイレス指数の比較を通じて、国よりも高かった率を国に準拠する程度の合理化を行う程度となっている。夕張市が財政破綻に至った時期は、地方財政全般が抑制基調の中、地方行革を積極的に行う動きが広がっていたが、昭和50年代から平成一桁の年代においては、国家公務員の給与や手当の水準に準拠するよう抑制を図ることが適当であると解されており、当時の状況では、地方自治体の人件費抑制の一つのベンチマークとして、国家公務員準拠という水準が妥当と解されていた(木田(1986)(二):87-89)。他の歳出については、補助金(補助費)、ハード事業(投資的経費)の抑制や契約合理化(物件費)といった見直しは共通的に行われているが、既存の施設設備の維持補修費や扶助費に踏み込むところはほとんどない。扶助費については福祉的対応を要する者への経費であり他の費目に比べ削減が困難であったと解される。また、維持補修費を削減することは、基本的に一定の施設の廃止を行った上でその

維持補修はしないこととなるが、そうした措置にまでは踏み込んでいないということになる。

これに比べ、夕張市は、歳入歳出両面にわたり、他の再建団体が実施にまで踏み込んでいないものを含め、採りうるあらゆる措置を講じていることがわかる。歳入面では、個人住民税を含めた税率の引上げや新税導入、使用料・手数料引上げ、手数料新設にまで及んでいる。また、歳出面では、自然減ではない職員数削減や給与削減、会計閉鎖などを始め、物件費、維持補修費、扶助費、補助費等、歳出全般にわたり大幅に見直しを推進することとしている。これはもちろん、赤字規模があまりに大きいため、聖域なく歳入歳出全般にわたり対策を講じざるを得ないためであることは容易に見て取れる。また、夕張市の場合、市町村域を包含する広域自治体である北海道からの支援策（第4章参照）が講じられる旨も財政再建計画に記載されていることが特徴的である。都道府県は、市町村の行財政運営に対する助言の権限と機能を有していることから、市町村が準用再建を行う場合、基本的に、計画の策定や推進について再建団体に対し助言を行うものである<sup>167</sup>が、夕張市の場合、他の財政再建団体と異なり、大規模な赤字圧縮を図る上で北海道から助言だけではなく具体的な支援策が必要とされ、また、道が支援する旨が適切に計画に位置づけられる必要があったといえる。

また、夕張市の財政再建が他の再建団体と比べて大きく異なるのは赤字規模だけではない。人口が大幅に減少していく中での財政再建となることもまた、それまでの財政再建団体の再建とは異なる点である。さきに見たとおり、夕張市以外のこれまでの財政再建団体は、人口増ないしは微減の中での財政再建を行ってきており、地方財政の拡大基調の中で、再建団体であるにせよ財政需要自体を維持または伸ばすことが許容される状況にあった。そうした中であって、財政再建団体であることを前提にして財政を抑制基調で拡大していったとしてもそれは不自然に受け取られず、しかも、ともかくも財政が拡大する方向にあったので大きな痛みは感じられにくい。しかし、夕張市のように人口減少下で大幅な赤字解消を図るとなると、財政需要を維持または拡大していくことを念頭に置くことはできず、削減していくという方向での財政再建となっていくものであり、より厳格な状況の下での財政再建ということになる。自治体の予算分配において、夕張市の施策選択の厳格さは、他の財政再建団体の比ではないといえる。あらためて、予算分配における選択原理を探る上で夕張市の事例の重要性がわかるといえよう。次章において、夕張市の財政破綻と財政再建計画の策定について分析していくこととしたい。

---

<sup>167</sup> 再建法上、準用再建の市町村について、再建期間が長期にわたる等により再建が著しく困難であるとして総務大臣が指定した再建団体を除き、計画変更の承認等の事務を総務大臣から都道府県知事に委任することができることとされていた（再建法第25条）。

#### 第4章 夕張市の財政破綻と夕張市財政再建計画の策定

地方財政再建制度の歴史上、最後にして最大の赤字規模で財政破綻した夕張市は、平成18年6月の破綻表明後、同年度末に財政再建計画を策定し、財政再建団体としての行財政運営を開始することとなった。それ以後の10年間（平成28年度末）を見てみると、財政再建計画の変更を8度<sup>168</sup>行い、その後、新しい地方財政健全化制度に基づき、財政再建計画から財政再生計画へ移行してからも、29年3月に行われた抜本の見直しを含め、財政再生計画の変更を28度にわたって行っている。

本稿では、平成18年6月の財政破綻表明後、財政再建計画策定から平成21年度末の財政再生計画への移行までを中心に考察するとともに、28年度末に行われた財政再生計画の抜本の見直しについても、それまでの財政再建団体や財政再生団体としての取組との差異を中心に分析することとしたい。事例研究の対象をこのように設定する理由は、次の点を考慮したためである。①財政再建制度上かつてないほど厳しい財政再建計画の下で、それでもなお必要な事業が何であったのかを見ることで、通常は見えてこない、自治体の予算分配の原理や施策分野の優先順位を浮き彫りにしようとするものであることから、急激な財政緊縮を行った財政再建計画策定後からの財政再建計画の変更過程を考察すれば、その目的についてかなりの程度は達せられると考えられること、②それまでの財政再建計画の変更による事業と財政再生計画に盛り込まれる事業を比較することで、むしろ財政再生計画策定前において財政再建計画の強い拘束性の下で、必要と判断しつつも実施できなかったものが明らかになり、財政再建計画下で実施したものとそうでなかったものの比較を通じて、財政再建計画下でも実施が必要とされた優先度が高いとされる事業に係る予算分配の特徴がより浮き彫りになること、そして、③財政再生計画への移行及び再生計画の抜本の見直しにより可能となった予算分配を見ることで、厳しい財政再建計画の運用下から緩和された環境下での事業や予算分配について把握でき、段階を追いつつ自治体の予算分配原理をより一般化したかたちで考察できることである。

本章ではまず、夕張市の歴史と財政破綻に至った経緯について触れ、次に財政再建団体として財政再建計画を策定する過程を追跡し、最後に財政再建計画の内容及び特徴について考察することとしたい。夕張市の財政破綻の原因や策定過程については、財政破綻後に道庁により行われた財政調査の報告内容を中心にまとめられている先行研究<sup>169</sup>が多いが、本稿でも道庁による調査報告を活用しつつ、財政再建計画に登載された事業のほか登載されな

---

<sup>168</sup> 計画の変更回数について、年度末の財政再建計画の変更は、当該年度予算分と翌年度予算分のそれぞれの年度についての見直しとなっているが、計画変更自体はまとめて行っていることから、この場合は1度の変更とカウントしている。また、総務省の同意が不要な軽微な計画変更については、カウントの対象としていない。財政再生計画の変更についても同様に扱っている。

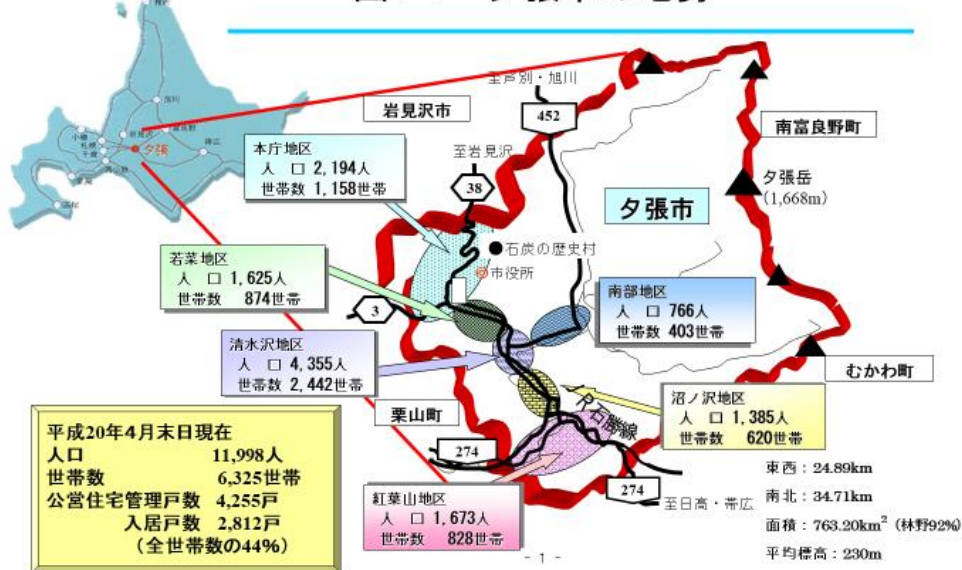
<sup>169</sup> 夕張市の財政破綻の原因やその後策定された再建計画の概要や計画策定前後の市政について報じ、分析したものとして、池田（2007）、白川（2007）、日本経済新聞社編（2007）、橋本（2007）、保母ほか（2007）、吉田（2007）、鷺田（2007）、読売新聞社北海道支社夕張支局編（2008）、梅原（2009-2010）、北海道新聞取材班（2009）、光本編（2011）などがある。

かった事業も含め整理・分析し、計画フレームを定めていった過程や論理を追跡することで、未曾有の規模の赤字を抱えた団体がどのように財政再建のための計画を策定していったかを明らかにする。これは、次章以降の再建計画変更の分析へとつなぐ大本となる、いわば発射台としての財政再建計画の姿を明らかにする作業でもある。

## 1. 夕張市の概況と歴史

夕張市は、北海道のほぼ中央、空知地方の南部に位置し、札幌市や新千歳空港から概ね 60 キロメートルの圏内にある。東西 24.9 キロメートル、南北 34.7 キロメートル、面積は 763.20 平方キロメートルで、そのうち 90%以上が林野で占められ、平地が少なく、平均標高 230 メートルの丘陵傾斜地となっている。夕張川などの流域に沿って、Y字型に大きく 6 地区（本町、若菜、清水沢、沼ノ沢、紅葉山、南部）に分かれて集落が形成されているが、これは、炭鉱ごとに市街がつくられ、夕張市自体として各小市街地が複合的な形をとっていたことによる（図 4-1 参照。人口は財政再建団体時の平成 20 年 4 月末時点）。

図4-1 夕張市の地勢



(畑山 (2008: 92) に基づき作成)

夕張市の歴史は、明治 21 年に人跡未踏の山の中に石炭の大露頭が発見されたことに始まる。地形が複雑なこと、広い後背地がないこと、交通が不便なことなどで強力な関連産業は発達せず、石炭産業の盛衰とともに市の歴史が形づくられて行かざるを得なかった。この点、市が編纂した夕張市史によれば、同じ道内の空知地方の他の炭鉱都市である美唄市や芦別市などのようにもともと農村として開拓が行われたところに石炭が発見された都市とは異なり、夕張市は「純粋な炭鉱都市」であった（増補改訂夕張市史: 16）。

石炭の大露頭の発見以来、次々に炭鉱が開鉱し、良質な石炭の採掘により、国内のエネルギー供給基地として発展を遂げていく。明治 20 年代から 30 年代の日本は産業資本の形成期に当たり、石炭需要も拡大し、明治 23 年に北海道炭礦鉄道会社（北炭）が夕張に採炭所を設置し、40 年代には三菱が南部大夕張地区の大夕張炭鉱の経営に参加するようになった。大正時代になると、第一次大戦を契機とした全国的な工業発展から石炭需要も増加し、北炭でも新たな開坑が相次ぎ、人口も大正 2 年の 2 万 6,235 人から 7 年には 3 万 7,642 人、9 年には 5 万 1,064 人へと増加している。しかし、第一次大戦後は一転、不況となり、カルテルによる生産統制等が行われたが石炭需要は伸びず炭価の低迷も続いた。

昭和 6 年の満州事変以後は、金輸出再禁止や時局匡救の大型予算の成立等により国内産業は好況となり、石炭需要も増加し増産が続いた。その後の戦時体制での統制経済下においても増産運動が展開されていったが、終戦直後は、乱掘による荒廃、労力・資材不足により、生産が激減した。石炭の生産不足は鉄道機関車の石炭不足を招き、重要物資の供給遅れなどからインフレに拍車をかけることとなったことから、石炭問題は戦後の国民生活に深刻な影響を与えることとなった。このため政府は、昭和 22 年に傾斜生産方式を導入し、基礎産業の一つとして、石炭産業に重点的に資源が投入され、石炭の増産体制も軌道に乗っていった。

その後、インフレの鎮静化を図った昭和 24 年のドッジ・ラインにより国内産業に停滞が起り石炭需要も減少したが、いったんは、朝鮮戦争の特需により石炭需要が増大した。しかし、休戦後に不況となると、高炭価であること<sup>170</sup>や石油統制の撤廃による石炭から重油への転換が広がったことから、石炭産業は苦しい状況になっていった。

この時期には、高炭価への反省から、採炭方式が後進的であることが批判され、石炭産業は合理化の時代を迎えるようになっていった。大手炭鉱による人員整理も行われ、炭労は長期ストを実施した。こうした動きは結果的には、消費者に石炭供給の不安感を与え、大手炭鉱の労使関係の複雑さを一層強く印象づけ、重油転換を急速に推進させていった。

こうして、昭和 30 年代には、石炭から石油へのエネルギー革命が展開されるようになっていったが、政府は当初、「炭主油従」として、石油の存在を国内炭価引下げの誘因として石炭産業の体質改善を図ろうとしており、神武景気や中東の政情不安による重油の値上がりもあって国内炭増産の機運も高まり、石炭は増産されていった。夕張での生産量も昭和 30 年代後半から 40 年頃にピークとなった。

しかし、昭和 40 年代に入ると、石炭政策は石油依存へとシフトしていき、石炭産業を計画的に撤退させる方針がとられ、再建可能と判断されるものへの助成という選択的立場となり、非効率鉱のスクラップと効率鉱のビルドが進んでいった。

昭和 50 年代には、石油ショックを踏まえ、国内炭の安定供給の必要性も認識されたが、国内炭よりも安価な海外炭の需要が主流であることは変わらず、国内炭の需要確保は困難

---

<sup>170</sup> インフレ抑制のため、生産者価格と炭価には価格差があり、政府は生産者に対して価格差補給金を補助していた。このため、生産の合理化が進まず海外炭との競争が困難となる要因となったとされている。

であった。その後の石炭政策では、生産規模の縮小はやむを得ず、生産体制の集約化が図られるべきとされた。

夕張市においても、昭和 30 年代には 17 あった炭鉱も昭和 54 年には 4 山（うち北炭で 3 山）となっていた。深部採炭によるコスト高、内外情勢の厳しさ、北炭の経営体質の脆弱さもある中、炭鉱災害も相次ぎ、62 年までに北炭の 3 山すべてが閉山した。そして、平成 2 年には夕張市の最後の炭鉱である三菱南大夕張炭鉱が閉山し、夕張市の石炭産業は終焉に至ったのである。

市政についても、石炭産業の興隆とともに行政機構としての発展が進んでいった。明治 23 年に登川村が設置され、30 年に由仁村戸長役場<sup>171</sup>から独立し、登川村戸長役場となった。その後、日露戦争の影響で石炭産業が発展し、39 年には 2 級町村制が施行され、登川村役場へ、さらに大正 7 年には登川村を改名し夕張町となり、翌大正 8 年には 1 級町村制が施行された<sup>172</sup>。その後も昭和 18 年には市制が施行され、北海道で 9 番目の市となった。昭和 35 年には、人口が最多の 11 万 6,908 人（住民基本台帳ベース）に達した。

しかし、炭鉱の閉山の流れが加速化していく中で、閉山処理対策と炭鉱からの施設引取りを余儀なくされていった。北炭は、国内炭の需要の減少や炭鉱事故などで経営が悪化し、炭鉱閉山を進めていったが、その際、閉山後の労務債（労働者への賃金）の支払いにするという名目で、従前は職員の生活に必要なものとして丸抱えで保有していた炭鉱住宅や水道、病院といったインフラを市に買い取らせ、水道事業や病院事業を市に引き継がせた。こうした閉山後の処理費用は約 580 億円に上ったとされている（保母等 2007: 50-53）。

それとあいまって人口の減少も続いており、昭和 50 年にはピーク時の人口の半分以下となる 5 万 131 人に、最後の炭鉱が閉山した平成 2 年には 2 万 969 人へと減少していった。平成 19 年 3 月に財政再建団体になる以前の直近の平成 17 年国勢調査人口が 13,001 人、高齢者人口の割合が 39.7%であり、最多時の人口の 10 分の 1 強にまで縮小したことになる。

このように、炭鉱閉山がまちの衰退に直結することから、炭鉱に代わるまちの基幹的産業として、「炭鉱から観光へ」のスローガンの下、積極的な観光開発が行われていった。観光資源がなかったため、かつて石炭を採掘していた本物の炭鉱を核に石炭産業の歴史を後世に残すことを目的に、昭和 55 年に「石炭博物館」を建設し、これを機に各種の観光開発を展開していった。観光事業を実際に担う組織として、同年、第三セクター「(株)石炭の歴史村観光」を設立、平成 6 年には「夕張観光開発(株)」を設立した。また、平成 2 年から、冬季も含めた通年観光を目的に、市が補助金等による支援を積極的に行い、「ゆうばり国際

---

<sup>171</sup> 戸長役場とは、町村役場の前身に当たるもので、戸長が、布告、布達を町村内に示すこと、地租及び諸税を取り纏め上納すること、戸籍事務などを行うものであるが、小規模町村の場合は複数の町村で一つの戸長役場となる例もあった（増補改訂夕張市史・上巻: 201）。

<sup>172</sup> 2 級町村制は、町村長の任命は道庁長官が行い、吏員機能として助役を置くことができなかった。一方、1 級町村制は、2 級町村制と比べ道庁長官の監督が後退し、例えば、町村長は道庁長官の任命ではなく町村会の選挙、長官の認可となるほか、助役を置くことができるなど、自治的要素をより強く持つことができた（増補改訂夕張市史・上巻: 220, 245）。



ファンタスティック映画祭」を実施するようになった。

こうして進められた観光事業は、第三セクターが実施するといっても実質的には市の全面的なバックアップによって進められ、市としても事業からの撤退や規模の縮小に向かうことはなかった。平成8年には、民間企業に売却していたホテルシューパロについて、当該企業がバブル崩壊の影響から営業休止の意向を示したため、地元の経済に与える影響を勘案し、市は約20億円で買い戻した。その資金は第三セクターの夕張観光開発が金融機関から借入れ、債務負担行為により市が翌年から20年間で分割返済する契約を結んだ。その後、平成14年には、民間企業がマウントレースイスキー場とホテルを売却し事業を縮小することを決断したが、存続のために市が買取りを行った。いみじくも、炭鉱が閉山する際に残存インフラを市が買い取ったのと同様、観光リゾート事業からの民間の撤退に際し、これについても市が資産を買い取り、第三セクターに営業させることで存続を図ったのである。金子等(2007)は、夕張市のこうした動きを「民から官へ」と形容している。このとき、買い取りの資金を地方債で賄うため市債発行の許可を申請した市に対し、道は国の助言も踏まえ、市の財政状況に照らして負担が重すぎるということで許可をしなかった。結局、市は、土地開発公社にこれを買わせ、金融機関からの借入を市が20年で肩代わりするかたちで資金を捻出した。事実上の起債を脱法的に行ったものといえる。中田市長はマウントレースイスキー関連施設の買取りを決めた後に引退し、6期24年にわたる中田市政が終了した。しかしながら、中田市政の名残りとして、この間も平成12年から18年にかけて平和運動公園の整備(12億円)や、平成12年から19年にかけて郷愁の丘ミュージアムの整備(11億円)を行っており、財政破綻が発覚するぎりぎりまで観光開発が続けられていたことになる。

ホテルの買収により代金の支払い(債務負担)と第三セクターの営業の赤字補填の2つの負担を背負う一方で、固定資産税も入らなくなり財政の悪化が一層進んだといえる。道の調査によると、年度をまたいだ不適正な財務処理(後述)が急速に増え始めたのは2つのホテル買取り後の平成14年であったとされており、軌を一にした動きとなっている。

こうして、不適正な財務処理など実質的な財政赤字を見えなくする手法を取りつつも、産炭地域振興臨時交付金も平成13年度の産炭法失効により終了するなど、財政悪化そのものは明らかな傾向であったことから、市は財政の健全化策を示す必要もあった。このため、中田市長の下、平成13年度には、「行財政正常化対策」として、職員不採用や市長等特別職の給与削減、交際費や食糧費の削減、補助金の一律10%削減などが実施された。しかしながら一方で、観光関係は例外的な措置が採られ、平成15年度は対前年度比13.7%増と事業費が膨らんでおり、温泉施設や「ゆうばり郷愁の丘ミュージアム」などの整備が進められた(追補Ⅱ夕張市史:68)。財政破綻後に明らかになった財政状況にかんがみると、行財政正常化対策は、本来の赤字額を解消するためのものとしては不十分なものであったといえよう。砂原(2011)が「決定の一貫性」として指摘するように、首長がすでに表明し実現してきた政治的選好を自ら変更したり覆したりすることは困難であり、「炭鉱から観光へ」と施策を舵取りし、強力で推進してきた当の中田市政では、抜本的に観光政策を再編縮小することは考え

がたいことであったといえよう。

平成 16 年には、中田から市政を引き継いだ後藤健二市長により、行財政正常化対策が改定され、人件費について 10 年間で 100 名の削減、16 年度から 3 年かけて基本給の 5% 削減、16 年度以降当分の間、管理職手当の 5% 削減といった措置のほか、事務事業の見直しや使用料・手数料等の見直しが盛り込まれたが、観光事業会計等については、公債費や債務負担を低減した繰出金の推計が出されるのみであり、特別会計について具体的に切り込んだ内容とはならなかった。しかしながら、職員の給与削減にまで踏み込むなど、それまでの中田市政における正常化対策をさらに進める姿勢を示しており、新たな市長の下、従来の行財政運営をあらため、その改善を行っていこうという意思は、それまでよりも強く示されるようになっていった。

## 2. 夕張市の財政破綻と財政再建計画策定過程

このような中、平成 18 年 6 月、北海道新聞に夕張市の財政が深刻である旨の報道がなされた。北海道新聞は、市の決算書や市議会に報告される出納報告書の一時借入金残高などを照らし合わせ、一時借入金を活用した手法と実質的な債務残高が市の標準財政規模をはるかに超える規模となっていることを把握した上で報道するに至ったのである（北海道新聞・平成 18 年 6 月 10 日）。これを受け、道も市に対し法に基づく財政再建を促し、20 日には後藤市長が財政再建団体入りを表明することとなった（北海道新聞取材班 2009: 54-65）。

夕張市の赤字隠しの手法は、原理としては負債を膨らませながら長く続けることが可能ではあったが、実際のところ、このころになると、夕張市は道内に本店や支店を置く金融機関のほとんどから平均 30 億円ずつ借入を行っており、借入枠の限界に達していた。金子等（2007）は、銀行が横並び意識が強く、それ以上の融資に突出して応じようとはしなかったことから、市の資金繰りが困難となっていったと指摘している。

財政再建団体入りが表明されたのち、6 月中に市の幹部会議として「財政再建対策本部」（本部長：市長）が設置され、市議会でも「財政再建調査特別委員会」が設置されたが、7 月から 9 月までは、赤字規模の実態を調査・把握することを中心に作業が行われていった。北海道庁により、6 月末の中間報告、8 月初めの経過報告、そして 9 月 11 日の最終報告を通じ、これまで隠されてきた赤字の全容解明と膨大な赤字を抱えるに至った要因を調査・報告し、解明に向けた取組が行われていった。赤字額が莫大であることは判明しつつも、その額自体が固まらない中での財政再建団体入りの表明だったという点は、それまでの財政再建団体と大きく異なる点であったといえよう。

夕張市は、財政再建団体入りの表明後、夏季の期末勤勉手当について、人事院勧告を踏まえ増額して支給したことから、財政再建団体入りすることへの認識の甘さや取組の遅れの表れと受け止められた（毎日新聞・平成 18 年 7 月 1 日等）。その後、7 月半ばになって、市の特別職の給与削減（市長については 50% 減等）が行われたほか、管理職や一般職につい

でも基本給の15%カットや期末手当のカット、特殊勤務手当の削減も打ち出されていった。なお、市議会においても市長部局に同調し、次期市議選からの定数削減（18から11へ）のほか議員報酬引下げ（20%削減）を行うこととなった。

こうした中、道による実態調査に基づく8月1日の経過報告において、夕張市の平成17年度決算について、出納整理期間経過後に収入・支出がなされたにもかかわらず、17年度内に収入・支出が行われたものとして決算が行われていた事実が確認された。財政再建団体の申請は、直近の決算が赤字の場合に限られるが、夕張市は当初、平成17年度決算を黒字とする方針であった（北海道新聞取材班2009:65）。その上で18年度決算を赤字とし、19年度中に財政再建計画の策定をすることで、財政再建計画の策定に十分な時間を確保しようとしていた。しかし、平成17年度決算は黒字から一転、約10億円の赤字、赤字比率としては、37.8%となる見込みとなったことを受け、夕張市としては方向転換を余儀なくされ、18年度中の財政再建団体の申請が必要となった。17年度決算が赤字であるとはいえ、全体の累積赤字額は莫大でしかもその額がその時点で固まらない中で、財政再建計画策定を急ぐ必要が生じたのである。赤字規模等の財政の実態を明らかにしつつ、再建計画を前倒しで策定する必要が生じたが、このときの夕張市の財政担当部局は、資金繰りのほか、道の調査やマスコミ等外部からの問い合わせ対応などに追われており、実際にはそこまで手が回らない状況であった<sup>173</sup>。

平成17年度決算が赤字となることを受け、総務省も18年度に市が発行を予定していた投資的事業に要する地方債について同意しない方針としたことから、夕張市は、財政再建団体となって後の再建計画に基づく財政圧縮に向けた検討はもとより、18年度中に実施を計画していた道路整備等の様々な事業についても、人件費と同様、中止や大幅な縮小を計画策定と同時進行で検討・実施することとなった。

なお、この時点ではまだ、市としては観光事業を実施する第三セクターや病院は、雇用や地域経済への影響、市民の安全の観点から、一定の縮小は想定しつつも存続する方向で検討していた<sup>174</sup>。病院と観光事業については、赤字規模も大きいことから財政再建に向けた取組が必要となると考えられたが市の方針がなかなか定まらないことを踏まえ、道は、外部の経営診断を行い、これに基づいて事業を見直すよう市に助言し、これを踏まえ、8月には、病院や第三セクターについて有識者による外部調査が行われた。

観光事業については、労働分配率が高いことや老朽化・陳腐化した施設が多いことなど利益体質になれない経営構造にあるとして、マウントレースイ（ホテル及びスキー場）や石炭博物館といった黒字が見込まれる施設を存続させるほかは、不採算、不人気施設等からの撤退などの検討を促すとともに、観光事業の2つの第三セクターを夕張観光開発に一本化することも提案された。病院については、指定管理者制度（公設民営）で再建を目指し、病床を170床から30床に減床し老人保健施設を併設することとし、救急医療について

<sup>173</sup> 財政破綻前後において夕張市で財政を担当していた職員へのインタビュー（平成25年7月）による。

<sup>174</sup> 平成18年7月21日付の北海道新聞による市長へのインタビューによる。

は市外の医療機関との連携により対応することとする事実上の撤退も打ち出された。

こうした提言も踏まえ、夕張市は9月になって「財政再建の基本的考え方」を発表した。この中では、基本姿勢として、普通会計や病院事業会計のほか特別会計、三セク等の全般にわたり、不要不急の事業の休止や不採算事業の中止、統廃合など抜本的改革を行うこと、総人件費、観光事業、病院事業を重点分野として位置づけることが打ち出されるとともに、分野ごとの取り組みの方向として、

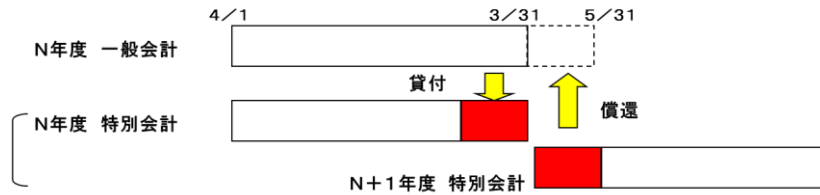
- ・住民生活に必要な最小限の事務事業以外はゼロベースで見直し、組織や施設の集約化・廃止によるスリム化を進め、三セクへの赤字補填的支出は行わないこと
- ・過重な負担増を避けつつ市税、使用料・手数料負担を見直すこと
- ・職員採用の停止や早期退職の促進、組織・機構見直しによる職員数の大幅減、給与水準の引き下げ
- ・不採算の観光事業の取りやめと業務委託先の見直しや売却の推進
- ・市立病院の経営改革と必要最小限の機能存続、不良債務の計画的解消

などがうたわれた。この時点ではまだ、各施設の存廃や病院事業の具体的改革内容などは示されていないが、ようやく一定の方向が示された。

なお、6月から9月にかけて、北海道による夕張市の財政についての調査の中間報告、経過報告及び最終報告がなされている。夕張市において行われていた財務処理手法及び夕張市における特別会計等を含めた債務の状況の概要について、平成17年度の予算、決算、歳入・歳出における資金の動きなどに関係する資料や市からの聴取りによって把握したものであり、道によるこれらの報告により、夕張市の行ってきた不適切な財務処理手法の詳細も明らかにされていった。

道の報告によれば、夕張市の行ってきた財務処理手法の基本的な仕組みは次のようなものである（図4-2参照）。まず、夕張市では、財源不足から、一般会計から他会計に繰り出すべき予算を貸付金として措置し、一般会計と他会計間で出納整理期間（4月～5月）中に、N+1年度の他会計からN年度の一般会計に償還する、年度をまたがる会計間の貸付・償還が行われてきた。一般会計が他会計に貸付を行うことにより、一般会計に収支不足が生じるが、N年度の出納整理期間（4～5月）中に、他会計のN+1年度予算から一般会計へ貸付金の償還を行うことにより収支は均衡する。一方、他会計が貸付金の償還を行ったことによる収支不足は、N+1年度の一般会計からの貸付金により収支均衡することとなる。これら貸付金の資金手当としては、その時点での必要な資金を確保するため当該年度内の収入によって当該年度内に返済することを条件に、金融機関等から借り入れることができる一時借入金を活用されていた。こうした年度をまたがる会計間の貸付・償還という手法は、夕張市において長年にわたって行われてきたところであり、実質的な赤字を見えなくするとともに、年度を経るごとに多額の赤字を累積していくこととなることから、いずれは持続不可能となる財政運営である。

図4-2  
不適正な財務処理手法の基本的な仕組み



(筆者作成)

道の報告によれば、公表されている決算資料を基に、歳出のうちの貸付金の推移をみると、急速に増え始めたのは平成14年度前後となっているが、市はあらゆる特別会計との間でこうした財務処理を行っていた。道の調査で確認できたところでは、古いものは公共下水道事業会計で平成4年度から、赤字額の大きい観光事業会計は平成15年度から、病院事業会計は17年度からこうした財務処理が行われていた。平成14年度には、市は土地開発公社を使った脱法的起債とでもいえる手法でスキー場及びホテルの買収を行うなど観光事業を推進し続けていたときであり、その裏で不適切な財務処理により厳しい財政状況を乗り切ろうとしていたことがわかる。

こうした年度をまたいだ赤字隠しは、市役所内では通称「ジャンプ方式」と呼ばれていた。これは、地方自治法第208条第2項の会計年度独立の原則に違反するものであり、その意味で違法ではあるが、あくまで地方自治法が定めている会計についての手続規定に対する違反であり、これが即、刑事や民事法制における違法と同一と捉えると誤解を招く可能性がある。このため、地方自治法に定める会計手続の規定から見て「不適正」な処理をしているのものであるとして、夕張市の会計処理を「不適正」であるとか「不適切」と整理されていると解される（衆議院総務委員会（平成19年5月18日）藤井政府参考人答弁参照。）。

なお、自治法上は、自治体という同じ組織内部での一般会計と他の特別会計との間での会計年度独立の原則を超えるやりとりが禁じられるものと解されており、例えば、自治体と公社との間でなされている場合には、ただちに違法とはいえないものようである<sup>175</sup>。

夕張市の場合は、自治体内での会計のやりとりであり、一時借入金についての形式的要件を満たしていたとしても、こうした一時借入金の運用によって、実質的な赤字が見えなくなるようにし、それにより莫大な赤字を隠し、赤字比率を優に超える財政状態であった

<sup>175</sup> 夕張市の一般会計と他会計の間での出納整理期間を活用した貸付・償還については、北海道や岡山県において、同様の手法が自治体と林業公社や住宅供給公社の間でなされている例がある。これについて国会の場で法令違反か否かが論じられており、総務省は、「夕張市の場合は一般会計と同一の市長が管理をしている特別会計との間でそういうことが行われた。これについては、会計年度独立の原則に対するの違背をしている。…岡山のケースあるいは北海道のケース、これは公社と一般会計の間の処理でございます、明確に一般会計に適用される会計年度独立の原則に反しているということは言いがたいと思います。ただ、不適切であることは間違いなく思っております」としている（衆議院総務委員会（平成21年2月26日）久保政府参考人答弁参照）。

にもかかわらず、会計を粉飾し、財政再建団体になることを回避していたという点に悪質性が見られるといえよう<sup>176</sup>。

ここで、夕張市が財政を悪化させてしまった要因について、道の報告を踏まえ概観することとする。まず、財政悪化の要因の第1点として、炭鉱閉山が相次ぎ、人口が急激に減少し地域の産業や経済構造の変化・衰退に対処していくため、石炭産業に代わる観光の振興、住宅や教育、福祉対策等に財政支出を行い、市財政の許容範囲を超えた支出となっていたことが挙げられる。昭和35年の人口最大期から最後の炭鉱が閉山した平成2年までの間で、人口が実に88%減となっており、財政規模も人口縮小に合わせたダウンサイジングがなされてしかるべきところ、市は自らを、地域経済を支える炭鉱会社なき時代、地域の衰退に歯止めをかけるべき存在と任じ、閉山後の社会環境基盤整備等の実施に当たったのである。これにより公債費の負担が多額となり、結果として、平成16年度の人口1人当たりの公債費は、類似団体と比較すると約3倍に上っている。

とりわけ、観光関連施設に対しては積極的な投資が行われた。基幹産業の炭鉱が全てなくなる中であって、新たな基幹産業として位置付けた観光事業の育成に取り組んでいたのである。とはいえ、入込客数を見てみると、平成3年度にピークをむかえた後は反転する一方、人件費の割合が高いといった構造的な赤字体質の観光事業になっていた。また、民間企業の撤退に伴って、市が平成8年にはホテルを、あるいは14年にはホテルとスキー場を取得するなど、結果として観光関連施設への多額の投資から手を引くことができなかった。

第2に、人口の急減に見舞われる中であって、これに対応して組織や職員数のスリム化が必要であったにもかかわらず、そうした取組が立ち遅れたことが挙げられる。この結果、平成16年度の人口1,000人当たりの普通会計職員数を見ても、また人口1人当たりの人件費を見ても、類似団体の約2倍になっていた。

要因の第3点は、収入の大幅な減少への対応の遅れである。人口減等に伴い税収や普通交付税は大幅に減少した。例えば税収は、ピーク時の昭和59年度には約21億6千万円であ

---

<sup>176</sup> 夕張市が赤字を隠す不適切な財務処理により莫大な債務を抱えていることを国や道は早くからチェックできていなかったのかとの疑問も呈されよう。この点については、平成19年6月15日の地方分権改革推進委員会において議論されており、その際、政府出席者（総務省官房審議官）から、出納整理期間を悪用し、多額の一時借入金を用いて会計間の年度をまたがる貸付償還という不適正な財務処理を行っていたことについては把握できていなかった旨述べられている。また、北海道の出席者（副知事）からも、一時借入金の運用により隠され、決算上の収支が均衡していたことから夕張市の危機的財政状況は見つけられなかったと説明されている。なお、小西（2007）や梅原（2009, 2010）は、年度をまたいだ一般会計と他会計との貸付・償還は、指標上は赤字が見えてこないが、夕張市においては、歳出項目で貸付金、歳入項目で諸収入が突出するという、通常の予算では見られない状況が現出しており何らかの把握ができたはずであるとの指摘をしている。池田（2007: 128）によれば、一時借入金は年度内の資金繰りのための措置であり、貸付金や諸収入が多額でも実質収支の赤字に必ずしも結びつかず、国や道の調査上の重要な着眼点となっていなかったようである。いずれにせよ、夕張市の不適切な財務処理発覚以後は、再建法から健全化法への移行により普通会計だけでなく各会計の収支もみるようになったこと、また、決算統計数値の把握の際、一時借入金の状況を細かくチェックするようになったことから、このような処理がなされているかどうかをチェックできるようになっている（第6章1（2）参照）。

ったが平成17年度には約9億5千万円に、普通交付税はピーク時の平成3年度には約69億9千万円であったが平成17年度には31億1千万円にまで落ち込んでいる。これに加えて、産炭地域振興臨時措置法の失効に伴う産炭地域振興臨時交付金の廃止により単年度平均で約2億円の歳入が減少した。しかし、こうした収入減に対応した歳出削減は、行政正常化対策等の取組がなされもしたが不十分であった。

4点目として、そして、未曾有の規模にまで赤字を膨らませていった最大の要因としてあげられるのはやはり、不適切な財務処理である。出納整理期間を利用し年度をまたいだ会計間のやり取りをし、表面上の赤字額を見えなくする手法を長年にわたり繰り返したことが、財政再建制度史上、最大規模にまで赤字額を拡大させた最大の要因であるといえる。

さて、9月になって、道の最終報告がまとめられ、赤字となった要因や規模が判明してくるとともに、市においても「基本的考え方」がまとめられたことを受け、道は3名の職員を市に派遣し、市の財政再建対策室で勤務させることとなった。そしてこれ以後、歳出の徹底した抑制や歳入確保策の検討などの計画策定事務が本格化していった。

道庁は、夕張市役所で勤務し財政再建対策を担当する職員を派遣したほか、市町村財政を担当する部署の職員を夕張市に出張させ事務事業ヒアリング等も行うなど、事務事業の見直しの支援に当たった。事務事業の見直しに際しては、法令等で義務付けられた事務かどうかといったゼロベースでの見直しが旨とされたほか、全国ベースでの比較が可能なものについては、人口規模等が類似した団体をはじめ全国市町村で効率的に事務事業を行っているところとの比較が行われたり、その他の各種歳入歳出についても道内市町村の状況が勘案されたりと、他団体の事務事業の実施状況や歳入確保の状況について徹底したベンチマークがなされた。財政破綻時の夕張市の人口が1万人を超える程度であったことから、ベンチマークの対象として、市に限定せず市町村とすることも許容されうるものとなり、財政削減を図るためのベンチマークという意味では好都合なものとなったといえよう。全国の自治体の状況については、夕張市の財政再建に対する助言の一環として、総務省も道に対し情報提供を行ったりしていた（池田 2007）。

また、赤字額のドラスティックな圧縮のためには、実施している事務事業の見直しだけでなく、行政サービス提供の基盤としては所与の存在と考えがちである公共施設についても、休廃止及びそれに伴う維持管理経費の削減を行うことに踏み込むことが必要とされた。夕張市は、広大な面積を抱え、過去の炭鉱ごとに集落を形成しているという特性から、地区ごとに様々な公共施設が設置されていたが、それらの休廃止が検討されていったのである。

さらに、急激な赤字解消の必要性とそのための他団体との比較という観点からすれば、類似団体と比べると約2倍の職員数を抱える人件費についても削減が必要とされたのも首肯できる。全国の市町村との比較を行った上で、強力な勧奨退職の措置と給料のカットにより、人件費の大規模な削減が行われており、結局のところ、財政再建に最も大きな効果を挙げたのは、後述するように、事務事業の見直しではなく人件費の削減であった。

こうして、夕張市では国や道の助言も踏まえ、財政再建に向けた様々な検討が進められ、11月に「財政再建の基本的枠組み案」が公表された。解消すべき赤字額について、第3セクターの損失補償も含め約360億円とし<sup>177</sup>、これを20年程度で解消することとされた。再建期間については、30年程度とすることが模索されていたが、これまでの財政再建団体の例からすれば最長15年で完了した例があるほか計画段階で最長のものが21年であったこと、できる限り早期に自治権に制約のある状態から脱却すべきであることを勘案し、枠組み案の段階では20年程度とされたと考えられている（日本経済新聞社編 2007: 47; 北海道新聞取材班 2009: 253）。事務事業の見直しとして、扶助費については補助事業のみで単独事業は行わないこと、物件費（消耗品費、光熱水費、委託料等の消費的経費）についても4割削減、維持補修費も市が管理する施設を絞ることで3割削減、補助費等は8割削減（いずれも平成17年度比）とするほか、投資的経費についても、学校統合事業など必要な事業以外は行わないこととされた。公共施設については、広大な面積を有する夕張市としては5箇所の連絡所を設置していたが全廃、小中学校も1校ずつに統廃合することとされた。また基本的考え方において重点分野とされた3事業のうち、観光事業については不採算のものは実施せず、売却・民営化を進めること、病院事業については規模を相当程度縮小した上で公設民営化を検討することとされた。

人件費については、「職員数を人口規模が同程度の市町村で最も低い水準」にし、「給与水準や手当を全国の市町村の最も低い水準」にすることとされた。具体的には、職員数を類団比較で約2倍となっている状況から平成21年度当初までに類団平均以下とし、平成22年度当初までに同程度の市町村の最小の規模（消防職を除く）にすることとされた。組織見直しにおいても、部を全廃し、17課を22年度までに7課に縮小することとされた。給与水準については、平成17年度に一般職給与を最大で3割カットした島根県海士町の水準などを参考に、特別職給与が60%削減、一般職給与が30%削減とされた。また、期末勤勉手当が2カ月分削減（約6割減）、特殊勤務手当が全廃とされた。これらの見直しの結果、職員の年収ベースは平成17年と19年で最大約4割減額となることを見込まれた。給与カットについては海士町のような実際の例をベンチマークにして設定することができるが、職員数の大幅削減については分限免職が困難であることから、その方策として、一般職の退職手当を平成22年度までに段階的削減（4分の1まで）させることで、退職を強力に促し大幅な職員数抑制を図ることとされた。

一方、市民負担については、市民税や固定資産税の税率を全国最高水準に上げ、軽自動車税も最高税率（現行の1.5倍）まで引き上げるとともに、施設使用料の50%値上げ、ゴミ処理有料化、下水道使用料の1.7倍程度の引上げ、保育料の国基準への引上げも示された。なお、法人課税についてはすでに超過課税を行っていたこと、水道使用料はすでに全道の市の

---

<sup>177</sup> 基本的枠組み案が示された11月には、石炭の歴史村観光が、また、翌年の4月には夕張観光開発が、札幌地方裁判所に自己破産を申請した。これらの第3セクターの清算により市が追うべき負担については観光事業会計の赤字として財政再建計画に盛り込まれている。



中で最高水準であったことから据え置かれた。

こうして、次々と財政再建に向けた事務事業の廃止や削減の検討が進められていった中、12月には、菅総務大臣が夕張市を視察し、住民サービスの一定水準の維持、とりわけ子どもと高齢者に配慮する旨の方針が示された。これは、報道等が夕張市の行政水準の低下と市民生活への影響を取り上げるようになり、野党議員が夕張問題を取り上げて与党との対決姿勢を示す動きもあったことから、4月の統一地方選や7月の参院選への悪影響を懸念し、一定の対応が必要と判断されたためという見方もあるが（日本経済新聞社編 2007: 50-52; 読売新聞北海道支社夕張支局編 2008: 98-99; 北海道新聞取材班 2009: 283）、いずれにせよ、これを契機として、その後にもまとめられた計画素案に見られるように、最終的な計画策定に向け財政再建のための措置が一部緩和され、いくつかの事業が計画に盛り込まれるようになった。

また、平成19年1月には、道が夕張市への支援策を公表した。赤字額に相当する約360億円を夕張市に対し低利融資することとした。財政再建の本再建の場合は財政再建債による赤字解消ができたが準用再建の場合はそうしたスキームがないことから、道からの資金でまずは金融機関に対し赤字額の大本となっている借入を一括返済し、その後は制度上、道に対して毎年度、年度内に借入額を返済していくこととなる。単年度の短期借入を毎年度繰り返すこととなり、各年度、捻出した黒字分を除いて借入を行っていくことで、最終的には借入額がゼロとなる。なお、年度内に道に返済するための原資については民間金融機関からのつなぎ融資を受けることとなる。

再建期間が長期にわたる中で、金利の変動も想定されていたが、道が夕張市への貸付金利を低利に維持することで、市の負担軽減が図られることとなった。その時点での夕張市の一時借入金の利子は1.5%程度であったが、道は0.5%の低利で融資することとなった。市場金利との差分は道の負担となるが、国が特別交付税措置で金利負担の軽減を道と市それぞれに対して行うこととなった。このため市の実質の利子負担は0.25%となった。このほか道は、高齢者や障がい者、乳幼児等への医療給付事業における市の負担分の肩代わり、バス路線維持のための補助、道道と併せて行う市街地の市道の一部の除雪、専門職などの職員派遣等の支援を行うこととされ、財政再建計画書にも道が支援策を講じる旨が明記された。

道の支援策が示されたのと同時に、夕張市において、子どもと高齢者への配慮や道庁からの支援策を盛り込んだ財政再建計画素案が示された。解消すべき赤字額は最終的に353億円と整理され、低利融資等の道の支援も織り込み、基本的枠組み案よりも2年短縮の18年間の再建期間となった。このほか、高齢者と子どもへの配慮から、廃止することとしていた高齢者敬老パスについて、高齢化率が高くまた面積も広大な状況を踏まえ、現行200円を300円に引き上げた上で存続することとされた。また、7箇所あった公衆トイレも、公共交通の結節点としてバスの乗換地点である2箇所について存続、保育料については、一気に国の基準に引き上げるのではなく3年間は据え置いた後、7年かけて引き上げていくこととされた。学校統廃合についても中学校は規定路線どおり1校とするが、小学校については平

成 19 年中に再検討することとされた。また廃止とされていたスウィミングセンターについても子どもの親水機会の確保のために夏季の間のみ営業することとされ、南部地区のコミュニティセンターについても地区唯一の集会所であり避難所でもあることから存続の必要性を認め、町内会が指定管理者として自主運営を行うことを条件に存続することとされた。このほか市立総合病院については、公設民営の有床診療所へと規模を縮小し老人保健施設を併設するという具体的方向性が示された。

そして 2 月には、財政再建計画案がとりまとめられ、議会の議決を経て、3 月に総務大臣の同意を得るに至ったのである。なお、素案からの修正として、新設する入湯税について、宿泊・日帰りを一律 150 円としていたが、道内他都市の税額を参考に、宿泊は 150 円、日帰りは 50 円とされた。また、消防職員について、新規採用は見込んでいなかったが、消防職員の退職に伴い消防救急体制の維持に不足が生じることから、19 年度に 2 名の採用が盛り込まれた。また、南部市民体育館等一部の施設について休館とされていたが指定管理者による存続が図られることとなった。

また、再建計画の策定から総務大臣の同意を得るに至った年度末には、赤字規模が大きく、その整理のあり方が懸案となっていた 2 つの事業、すなわち観光事業や病院事業についても一定の決着を見るに至った。観光事業については、11 月の石炭の歴史村観光の自己破産申請以後、施設の売却や運営委託の相手を探す動きが本格化し、提案型入札方式により運営案を公募し、外部有識者を入れた選定委員会で観光事業の担い手を選定することとされた。マウントレーススキースキー場等の買入れを提案してきた企業もあったが、最終的には、29 の公募施設のうち 17 施設の一括運営受託を提案した加森観光株式会社を指定管理者に選定した。施設売却の場合は、売却収入や固定資産税収入が財政再建に資するものとなるが、売却する場合には補助金で建設した施設の場合、使途変更により返還義務が発生しうるところ、それに見合う売却収入が得られるか不明であったこと、市の管理を離れ、買入企業の撤退等のリスクが生じることが懸念される一方、加森観光の運営受託の提案については、同社が観光事業に実績があることや、観光施設の大半を運営するという提案により、引き続き地元雇用の維持につながることを勘案されたものである。なお、その後の財政再建団体としての行政運営を見ると、指定管理者による管理の場合、施設所有者としての責任は市が引き続き有することとなり、施設の維持管理・運営等に係る様々な調整コストの存在や、あくまで施設を所有しない受託者の判断による不採算等施設の運営権返上のリスクが頻繁に顕在化し、少数部隊として身軽になったはずの市の商工観光担当で各種の調整や対応を余儀なくされていった<sup>178</sup>。

ともあれ、加森観光が平成 19 年から 10 年間、指定管理者として大半の観光施設を運営することとなった。また、その他の温泉施設や地元産焼酎販売施設については、それぞれ別

---

<sup>178</sup> 加森観光は指定管理者として 10 年間の運営管理を行うこととされたが、その後、不採算施設の運営管理権の返上が相次ぎ、指定管理者の契約終了後の平成 29 年には、マウントレーススキースキー場やホテルマウントレースイ等は結局、別の民間企業に売却された。

の企業が指定管理者として運営することとされ、市の観光事業の多くは、民間企業に引き継がれることとなった。なお、こうした施設については、市からは運営委託料を支出しないこと、施設の維持修繕等は指定管理者が行うことを内容とする協定書に基づき運営が行われることとなった。一方で、施設の運営収入については、通常その一定割合を自治体に支払うことを内容とする指定管理契約も多いが、夕張市の場合はそのような支払義務は生じさせないこととしている。

また、病院事業については、一般病床 30 床と介護老人保健施設の併設が提言されていたが、病院とするのであれば 30 床の規模では採算の取れる規模ではないと考えられる一方、規模が大きくなるにつれて法定の医師・看護師数が増えるが、安定的な医師や看護師の確保が困難であることを踏まえ、19 床の有床診療所に 40 床の介護老人保健施設を併設し、指定管理者制度による公設民営での運営がなされることとなった。運営経費については指定管理者が利用料金で支弁するほか、備品購入や修繕・改修についても原則、指定管理者が負担する（大規模改修の場合は指定管理者と市で負担割合を協議）一方、市は施設設備を無償で使用させ、指定管理者に対し交付金や負担金等の支出は行わないものとされた。公募の結果、財政破綻後に市立病院に勤務するようになった医師が立ち上げた医療法人財団夕張希望の杜が選定された。

### 3. 財政再建計画の内容

#### (1) 解消すべき赤字額と財政再建期間

夕張市は、さきに述べたように、平成 18 年 6 月の再建団体入り表明時点では平成 17 年度決算を黒字と見込んでいたが、道庁の調査により赤字へと修正された。平成 17 年度決算による赤字比率が標準財政規模の 37.8% となり、再建法の起債制限基準である 20% を超えることから、当初想定していた、18 年度決算の赤字計上、19 年度中の財政再建計画策定というスケジュールの一年前倒しが必要となった。しかしながら、長期にわたる各会計等の間にまたがる不適切な財務処理により、どれほどの規模の赤字となるかの解明がなされていなかったことから、その全容解明と再建計画策定の取組を年度内に同時に進めることを余儀なくされたのである。赤字額の解明自体が困難であったのは、特別会計や公社、第三セクターの赤字や累積債務のうち、自力で収支改善が困難な部分、すなわち母体である市の普通会計が負担すべきものは、普通会計の側で繰出金等の歳出を立てねばならず、それが普通会計の赤字となるためである。道庁の調査を経て、11 月の段階で平成 18 年度末の解消すべき赤字額が約 360 億円とされ、その後、1 月の素案の段階でようやく最終的な赤字額の確定がなされ、約 353 億円が解消すべき赤字額とされた。具体的には、普通会計である一般会計及び住宅管理会計の赤字額約 60 億円のほか、一般会計で処理する観光事業会計や宅地造成事業会計、病院事業会計の累積債務精算のための繰出金（観光事業分約 186 億円、宅地造成事

業分約 23 億円、病院事業分約 45 億円)、第三セクター・公社への未払い額等に係る支出など約 39 億円となった<sup>179</sup>。累積債務の解消・整理に伴い、多くの特別会計や三セクが廃止されていった。市の基幹たる普通会計及びその他の会計・公社等は、財政再建団体入りを機に、急激に縮小されたことになる(表 4-1 参照)。

表 4-1

財政再建団体入り前後の夕張市の諸会計、公社等

	普通会計	一般会計		一般会計	
		特別会計		<del>住宅管理事業</del>	<del>公営住宅の管理</del>
夕張市	公営事業会計	公営企業会計	法適用	上水道事業	上水道の管理運営
				<del>病院事業</del>	<del>市立病院の管理運営</del>
				公共下水道事業	下水道の管理運営
			法非適用	市場事業	青果、水産物等の卸売
				<del>観光事業</del>	<del>各種観光施設の設置、管理</del>
				<del>宅地造成事業</del>	<del>宅地の造成、分譲</del>
		事業会計	国民健康保険事業	国民健康保険の運営	
			老人保健医療事業	老人医療費の支払等	
			介護保険事業	介護保険の運営	
公社等	第三セクター		<del>(株)石炭の歴史村観光</del>	<del>石炭博物館等の管理運営、ゆるん加工製品の加工販売等</del>	
			<del>夕張観光開発(株)</del>	<del>宿泊施設等の管理運営(ホテル、スキー場、温泉)</del>	
			<del>夕張木炭製造(株)</del>	<del>容器包装廃棄物分別収集、木炭・土壌改良材等製造販売</del>	
			夕張市土地開発公社	公共用地の取得、造成及び処分	
			<del>(財)夕張振興公社</del>	<del>車庫の賃貸</del>	
	地方公社				

※ 表中、取消線が付された特別会計、第三セクター及び地方公社は、財政再建団体入りに際し、廃止されたものである。

(「夕張市の財政運営に関する調査」(北海道)及び「夕張市財政再建計画書」の記載内容に基づき作成)

ここで、前章でみた昭和 50 年代以降の財政再建団体と夕張市の赤字額及び再建期間についての比較と夕張市の財政再建期間の考え方について整理しておきたい。夕張市の解消すべき赤字額の規模は、標準財政規模の約 8 倍、赤字比率が約 800%となるものであり、再建団体となる基準とされる 20%をはるかに超えるものである。昭和 50 年代以降の財政再建団体の中で最大の赤字比率は福岡県方城町の約 133%であることからみて、かつてない突出した赤字規模での財政破綻であったことがわかる(第 3 章表 3-3、図 3-5 参照)。

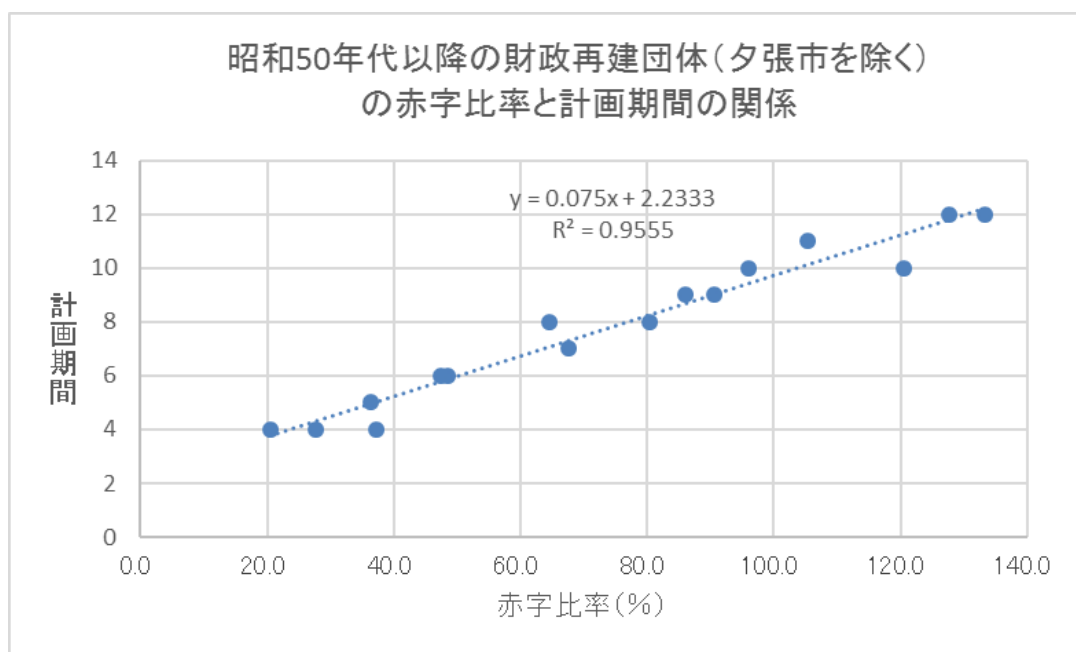
再建期間については、各再建団体の状況にもよるが、目安として、再建法の規定上、おおむね 7 年度以内に歳入と歳出との均衡が実質的に回復することが示されていたり(再建法第 2 条第 3 項)、その後の準用再建団体の再建期間の運用上の一つの算式として、各団体の赤字の額、財政力、行財政規模その他の特殊事情を勘案して定めるものとしつつ、赤字額を

<sup>179</sup> 解消すべき赤字額約 353 億円は、平成 18 年度末に実質収支の赤字額と見込まれた額であり、フローの赤字額となる。その後に長期にわたり返済していくべきストックの地方債残高や第三セクターの損失補償等については含まれておらず、財政再建計画書上、毎年度の歳出において、公債費等として支出されていくこととなった。

標準財政規模の10%（都道府県は5%）の額で除した数から財政力等を勘案して1以上を減じた数が基準とされたりしている。これによれば、毎年度の赤字解消ペースが概ね標準財政規模の1割程度と考えられる。実際のところ、最長の計画期間は、昭和50年代以前にさかのぼると、兵庫県篠山町の21年（策定年度を除く実質的期間は20年）という例もある。ここで、夕張市の巨額の赤字解消を図る計画期間をどう設定するか、大きく2つの方向がありえたといえる。

一つは、毎年度の赤字解消ペースを通常の財政再建団体として考えられる範囲で行うこととした場合の計画期間であり、もう一つは、赤字解消期間をこれまでの財政再建団体の計画の例にならって設定するものである。赤字規模に比し実質18年間という夕張市の財政再建計画期間は、後者の方向に沿ったものといえよう。もしも前者の考え方によれば、計画期間はおよそ77~78年という想定もできるし<sup>180</sup>、昭和50年以降の財政再建団体の財政再建計画に倣えば、下の図4-3に示された傾向を踏まえ、同程度のペースで夕張市の赤字規模を縮小していくとすれば、赤字解消期間として60年強という期間が導かれうる<sup>181</sup>。

図 4-3



(第3章表 3-3 データに基づき作成)

しかしながら、財政再建期間中は住民負担があるとともに、予算編成に制約があること、

<sup>180</sup> 昭和40年の自治省通知に基づき、赤字額の353億円を標準財政規模の10%の4.5億円で除し、1を引いたものである。

<sup>181</sup> 本文グラフに示されたとおり、昭和50年代以降の財政再建団体の計画期間と赤字比率の関係をみると、おおむね、計画期間=0.075×赤字比率+2.2333といった関係にあることから、夕張市の赤字比率79%からすると、計画期間は0.075×79+2.2333≒62年となる。

期間が長すぎると不確実性が大きいということから<sup>182</sup>、できる限り早期の財政再建が望ましいとされ、強力な赤字圧縮が必要と判断されたといえる。国会の質問主意書（平成19年3月20日提出。提出者・滝実衆議院議員）において、国債の償還の例にならい、再建計画期間を延長して60年とすべきではないかとの質問がされているが、政府の回答は、「計画の確実性や実効性を確保し、借入金等の利子負担を軽減するため、できる限り短期であることが望ましい」というものであった。また、平成19年3月20日の参議院総務委員会において那谷屋正義議員から、返済に無理のない超長期の再建計画も可能であったのではないかと、望ましい再建期間の設定の仕方についてどうとらえるべきかといった趣旨の質問に対し、菅総務大臣は、「財政の再建中というのは住民にも負担が掛かって、予算編成においても様々な制約が実はあるわけでありまして、できる限り早期に財政再建というのは私は必要だというふうに思っています。…計画性を確立をするために、あるいはその実効性を確保するためにも、短ければ短いほどいい…夕張市もその人員も含めて大変努力をされる、その中でぎりぎりの私は将来にも希望の持てる案が今回の案であったというふうに思っております。」と答弁している。これによれば、計画策定に当たり、夕張市の「努力」すなわち行財政の節減合理化と、将来にわたり市民福祉の維持向上のための市政運営ができるという「希望」がトレード・オフの関係にある中で、夕張市の財政再建計画では、計画期間を極力短縮するための行財政圧縮の努力を行いつつ、市政の将来にぎりぎりの希望が持てるものとなっていることを評価している。ここには、計画期間の短縮と行政水準の維持のうち、まずは前者の努力を進めることが優先されていることが見て取れる。前例のない赤字規模の財政再建団体である夕張市が他の再建団体並みとするのは、計画期間の方であって、毎年度の赤字解消ペースではなかったといえる。第2章で述べたとおり、地方財政制度上、各団体での必要なハード整備を含め所要の財源保障を講じつつ、様々な事業実施により地方債残高の規模や赤字規模などが膨らんでくれば、起債制限や再建制度による赤字解消が図られ、財政規律が維持されることとなっているが、夕張市の場合は、不適切な財務処理により制度から逸脱し、見えないように赤字拡大を続けてきたことへの反省から、大変な努力によるぎりぎりの期間設定が求められたものといえよう。

地方財政のスキームが財政規律維持に有効に機能し、体力以上に事業を実施していきたい団体がそうはできないようになってきているからこそ、夕張市は不適切な財務処理を通じて逸脱したのであり、それが発覚し、持続不可能になったときに赤字解消のペースを緩めてしまえば、切り詰めるべきものを切り詰めずに済むということで、それこそ日本の地方財政のスキームでは起こらないようになってはいるはずの予算制約のソフト化が図られることになりかねない。大規模な赤字を放置し、最終的に赤字を解消する段階になって、それほど厳しくない財政運営で済むということになれば、今後の各地方団体の財政運営にとって、そうした前例が敷かれることとなり、以後、各地方団体がそのような事態で済むものと受け止めて

---

<sup>182</sup> 夕張市の財政再建計画策定時に、総務省で夕張市の財政運営や再建計画について担当していた池田（2007: 142）の説明による。

財政運営にあたることも想定される。そうなると、まさしく事後的にソフト化されると見越して各団体が財政運営を行うこととなり、ソフトな予算制約が現出することとなりかねない。したがって、この段階で、地方財政制度を適切に維持・運営するという観点からは、夕張市のケースで超長期での財政再建計画とすることは困難であったともいえる。夕張市の事例が、エクスタインの唱えた「最もあり得そうな事例 (most likely case)」(Eckstein 1975: 118-119) として、このような大規模な赤字を抱えて財政破綻した夕張市でさえ、赤字額の縮小に係る個別救済がなされるものではないということが示されることにより、わが国の地方財政がソフトな予算制約に陥るといった事態が避けられることとなる。

こうして、再建計画の内容を安易に変更し財政規律を緩めることは避けるべきと考えられることとなる。もし、計画変更をして厳格な財政再建を緩和し、各種経費の計上を広く認めるようなことが起こるとすれば、それは、他の自治体や住民が、夕張市のそれまでの財政再建の頑張りを認めつつ、財政緊縮をある程度緩めてもなお依然として厳しい状況下で頑張っていると認識でき、夕張市に対する財政緩和や支援措置も仕方がないと受け止めたときであろう。その場合には、夕張市を特別扱っているという不公平感が生ぜず、夕張市が優遇されるのであれば、自分たちも財政悪化させてもよいという意識やそうした意識に基づく行動には至らないであろう。しかしながら、赤字を隠しつつ財政破綻した結果、財政再建計画を策定せねばならないという段階では、厳格な財政再建を行う計画が必要とされたのである。以下、巨額の赤字解消を速やかなペースで行うこととなった夕張市がどのような再建計画を作成したのか分析する。

## (2) 人口減少下での財政再建方策

まず、歳入歳出を見込む上で基本となる将来の人口推計(表4-2)については、国立社会保障・人口問題研究所(社人研)の「日本の市区町村別将来推計人口(平成15年12月推計)の概要」による中位推計が用いられている。これによると、計画上、財政再建が終了するとされている年の翌年の平成37年には、人口7,298人となり財政再建団体入り前の人口から約44%の減少となる。前章でみた昭和50年代以降の財政再建団体の人口推移については概ね維持・増加する団体が多く、減少した団体であっても、減少率は最大で10%程度であったことからすれば、夕張市の場合、こうした団体とは異なり、人口減少とそれに伴う税収や交付税収の大幅な縮小を見込んだ歳出圧縮が必要ということになる。前章でみたとおり、昭和50年代以降の財政再建団体の多くが当初計画よりも早期に財政再建が達成できたのは、人口の維持・増加局面で地方全体の歳入規模が増加していった中での再建であったことによることからすれば、夕張市の財政再建の厳しさは際立つものといえよう。

表 4-2 財政再建計画策定時の人口推計

	2005 (H17)	2006 (H18)	2007 (H19)	2008 (H20)	2009 (H21)	2010 (H22)	2011 (H23)	2012 (H24)	2013 (H25)	2014 (H26)	2015 (H27)	2016 (H28)	2017 (H29)	2018 (H30)	2019 (H31)	2020 (H32)	2021 (H33)	2022 (H34)	2023 (H35)	2024 (H36)	2025 (H37)
人口問題 研究所推計	13,001					11,228					9,817					8,493					7,298
各年 人口推計	13,001	12,625	12,260	11,906	11,562	11,228	10,930	10,641	10,359	10,084	9,817	9,537	9,264	9,000	8,743	8,493	8,239	7,993	7,754	7,523	7,298
前年比人数		-376	-365	-354	-344	-334	-298	-290	-282	-275	-267	-280	-272	-265	-257	-250	-254	-246	-239	-232	-225
減少按分率		2.89%	2.89%	2.89%	2.89%	2.89%	2.65%	2.65%	2.65%	2.65%	2.65%	2.86%	2.86%	2.86%	2.86%	2.86%	2.99%	2.99%	2.99%	2.99%	2.99%

(平成 15 年国立社会保障・人口問題研究所中位推計による)

次に、歳入についてみていくこととする。市税については、法令上の上限の税率が基本とされたほか、税外収入についても、計画では「経費との均衡を考慮して適正な料金に改定する」として使用料・手数料の引き上げが行われた。財政再建計画策定当時において、個人住民税の均等割・所得割の双方に超過課税を適用している団体はなく、また、固定資産税についても都市計画税と合わせた税率は最高水準に設定された。このほか制限税率が定められている法人市民税、軽自動車税については上限の税率を採用することとされた。また、それまで導入していなかった入湯税も新たに導入し、観光施設の集客力の維持・確保の観点から道内の他市町村並みの水準として税率設定がなされた。税外収入の柱となる各種施設使用料は基本的に 50%の引上げとなったほか、下水道使用料が 66%引き上げられ、各種手数料も数百円程度は軒並み引き上げられたほか、ごみ処理手数料が新設された。また、税や公営住宅使用料などの徴収に当たっては、滞納者に対しては、法規に基づく厳正な処分を実施し、滞納分の整理を行うこととされた(表 4-3 参照)。

表 4-3 財政再建計画における主な歳入の状況

市 税 (地方税法の規定は平成18年度時点のもの)		地方税法		夕張市の状況		他団体との比較	
区分		標準税率	制限税率	H18当初	財政再建 団体移行後		
市 町 村 民 税	個	均等割	3,000円	無	標準税率	3,500円	超過課税適用団体無し
	人	所得割	6%	一部有り	標準税率	6.5%	
	法	均等割	50千円～3,000千円	1.2倍	制限税率	制限税率	—
	人	法人税割	12.3%	14.7%	制限税率	制限税率	—
固定資産税			1.4%	無	標準税率	1.45%	都市計画税と合わせ最高税率(※1)
軽自動車税			種別毎に定額	1.5倍(H18～)	標準税率	1.5倍	新制限税率(1.5倍)適用団体無し
たばこ税			1千本3,298円	一定税率	一定税率	一定税率	—
入湯税			ひとりー日150円	無	—	宿泊150円	全道最高税率を採用
						日帰り50円	道内都市の最多採用税率を採用
都市計画税			0.3%	0.3%	制限税率	制限税率	—



使用料・手数料等		
区分	夕張市の状況	他団体との比較
	H 1 9	
施設使用料	50%引上げ	
ゴミ処理手数料	新設（家庭系2円/ℓ、粗大ゴミ20円/kg）等	道内180市町村中142が有料化
各種交付手数料	各種交付・閲覧等（150～200円増）、各種検診料（100～500円増）	交付に係る所要経費及び道内市町村の水準を考慮
下水道使用料	66%増(1,470円/10m <sup>3</sup> →2,440円/10m <sup>3</sup> )	道内市町村で最も高い市と同水準
市営住宅使用料	滞納者への徴収強化	

（※1）固定資産税最高税率（1.75%）の三笠市は都市計画税の課税をしていない。

（白川（2007: 226）、各年度市町村決算カード、平成20年版地方財政白書に基づき作成）

歳出削減策について、再建計画では、「巨額の赤字を確実に解消するため、全国で最も効率的な水準となるよう徹底した行政のスリム化と事務事業の抜本的な見直しを図る。市民生活に必要な事務事業以外は、原則廃止する」とした方針を立てている。この文言に見られるとおり、全国や道内の市町村、類似団体との比較により、各費目や事務事業で効率的な行財政運営を行っているところの水準を勘案している。経常的経費については、「本市の置かれた地理的特殊性に起因する経費を除き、全国で最も効率的に運営する市町村と同程度となるよう抜本的な見直しを図る」とされており、面積が広大でありかつ寒冷で積雪のある地域であることなどから、施設の統廃合を図っても公営住宅等、廃止困難な施設が数多く、そうした施設の維持関係経費や除雪費、燃料費など一定の費目については盛り込みつつ、そうした特殊要因を除いて大幅な削減を図ることとしている。具体的には、物件費については、平成17年度決算額との対比で4割程度の削減を図ることとされており、抜本的削減の象徴的なものとして、出張については出張旅費を支給しないこととなる公用車使用の範囲で認めることとされた<sup>183</sup>。維持補修費については、平成17年度決算額との対比で3割程度の削減を図ることとされ、住民の利用が少ない公共施設を休廃止することにより抑制を図ることとされたほか、除雪費についても除雪車発動の基準を10cmから15cmへと変更した一方、市道の一部について道の支援策の一環として、道道と一体的に除排雪を実施することとし、市の負担が軽減された。また、扶助費については、原則として単独事業は廃止し、補助事業のみとされた。このうち、保育所措置費について、保育料徴収基準が国の基準では所得税額

<sup>183</sup> 財政再建計画の推進にあたっては、旅費という特定目的での寄付があったため、これを市長の出張旅費として計上し、市長が東京等に出張することが一定程度可能となった。

等に応じ世帯を7階層に分けて額が設定されていたが、従来、夕張市では国よりも細分化し12階層としており、多くの階層で国の基準よりも低い額が設定されていた。当初はこれを国の基準に合わせようとしたが、子どもへの配慮の観点から激変緩和のため3年間据え置き、その後7年間で段階的引き上げがなされることとなった。池田(2007)によれば、道内他市を見ると35市中32市が夕張市のように独自の階層区分を設定し、3市が国の基準どおりとしていたが、夕張市が他のあらゆる分野では住民負担の増と行政サービスの減を行うこととしていたことから、保育料については他と異なり配慮された措置となった。このほか、道単独事業で市町村と協調して実施している医療給付事業について、道内他市町村と同水準の医療給付を維持するため、夕張市負担分も含めて道が負担することとなった。扶助費における市の単独補助としては、高齢者のバス運賃補助である敬老バス事業は、自己負担を200円から300円に引き上げた上で存続することとされた。なお、計画上、このほかの単独事業については、高齢者に対する支援や教育活動への給付以外は原則実施しないことと整理された。補助費等については、平成17年度決算比で8割程度の減とされ、バス路線の維持に係る補助などを除く大部分が削減された。市単独補助を行っていたバス路線について、広大な面積や高齢化を勘案し、道が協調して補助することとなり、市も負担軽減後の市負担分の補助を行うこととなったものである。投資的経費については、将来の財政負担を考慮し、災害復旧など真に必要な事業以外実施しないことと整理された。平成36年度までの実質18年間の計画には、予定が立っている学校統合関係や土地開発公社の土地買戻しに係る経費等のみが計上されている。公債費については、高金利で借り入れていた公的資金について、制度上認められることとなった繰上償還を行うこととし、将来の金利負担の軽減を図ることとされている。

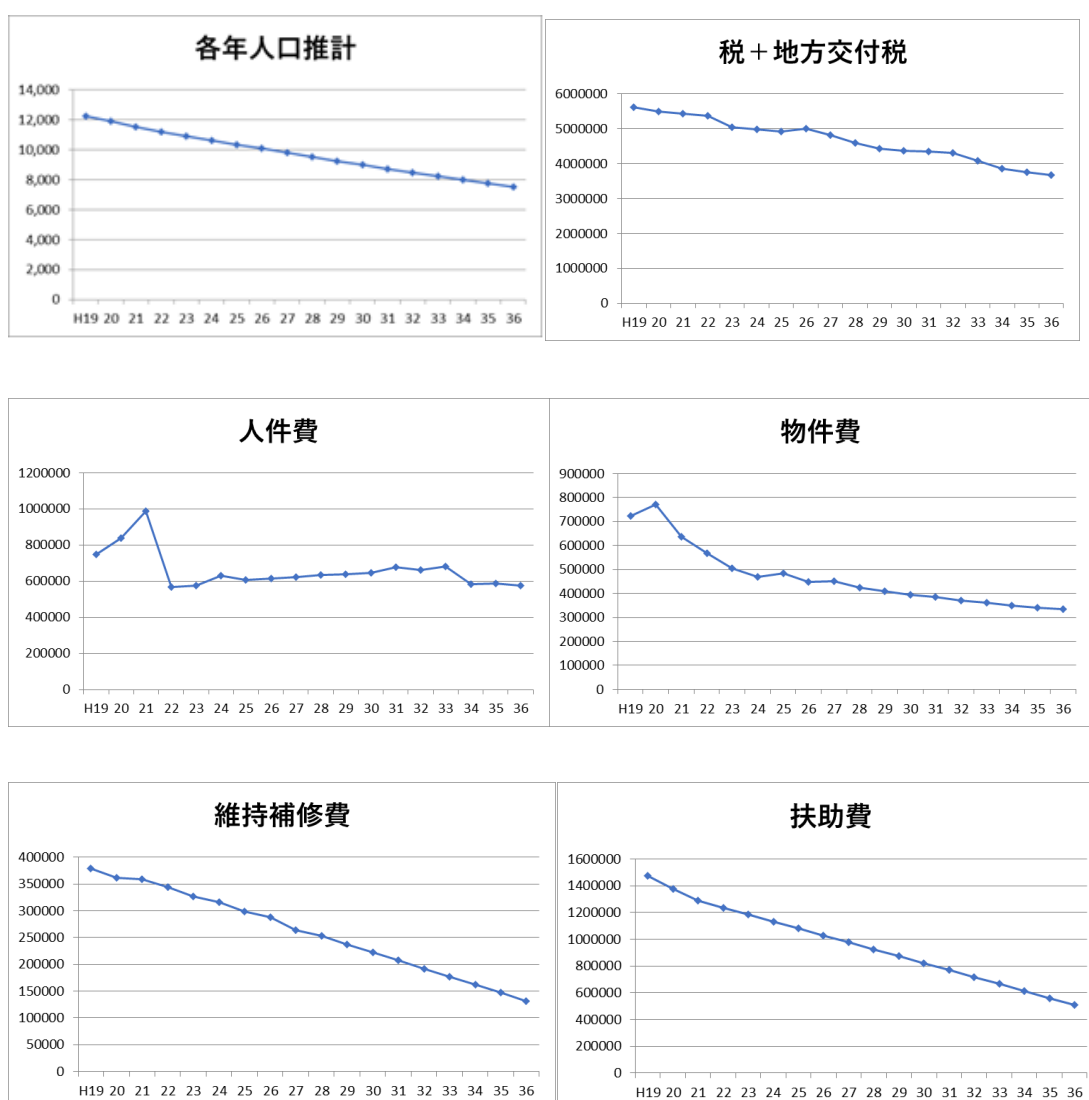
財政再建計画に計上されている歳入歳出の主なものや単年度ごとの赤字解消額について、再建計画の実質初年度である平成19年度からの推移を人口とともに見てみると次のようになっている(図4-4参照)。

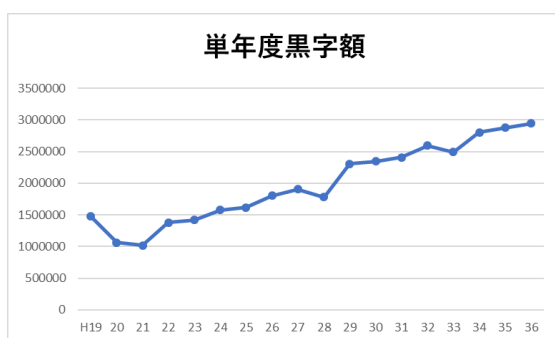
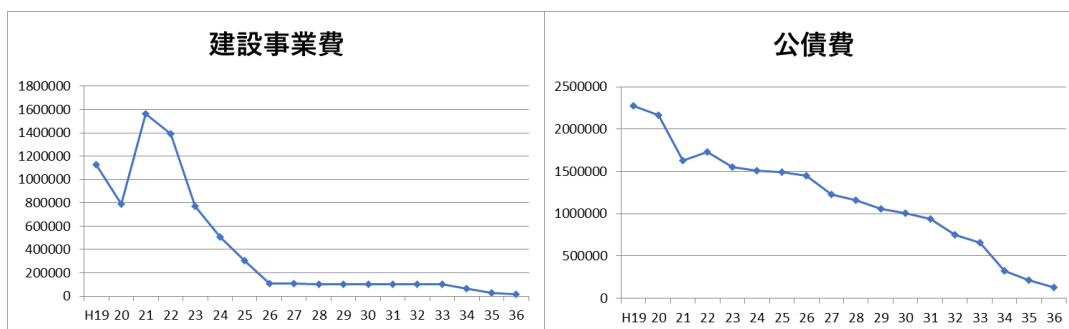
各グラフから夕張市の財政再建計画の傾向を読み取ると、人口減少に伴い、一般財源たる税や地方交付税の額も減少するものと見込まれているが、歳出項目については歳入以上に減少させていくことで黒字額を捻出し赤字解消を図っていくようにしていることがわかる。人件費については、再建団体になって早期の段階(平成22年度まで)で職員数を大幅に減少させることで減少させようとしている。なお、その前に人件費が一時的に増加しているのは職員の退職増に伴う退職手当によるところが大きいと考えられる。また、人件費以外の歳出についても、再建計画期間中に人口減少等に基づいて毎年度段階的に減少するよう見込んでいる。特筆すべきは建設事業費であり、平成26年度までに小中学校の統廃合や土地開発公社の土地の買戻し、情報システム整備を行うこととしている以外は、その後の建設事業は基本的にほとんど見込んでいない。また、公債費については、過去のハード整備の元利償還を義務的に行っていく経費であるが、再建計画ではハード整備事業をほとんど見込んでいないことから、公債費負担は後年次に行くに従い、毎年度着実に減少していくこととなっ

ている。このように、歳出が年度を経るに従い着実に減少することを見込んでいる一方で、毎年度の黒字額すなわち赤字解消額はその分、後年度に行くほど増加するものと見込んでおり、これにより実質 18 年間で 353 億円の赤字解消を行う計画となっている。通常想定される財政再建期間によれば、毎年度、標準財政規模の 10% 程度の赤字解消を図ることが一つの目安となる。これに従えば、夕張市の場合は毎年度 4～5 億円のペースとなるところ、再建計画上は、年度によって赤字解消額が異なるものの、おおむね 10 億円から 20 数億円という巨額の赤字解消を行うものとなっている。

図 4-4 財政再建計画における歳入歳出項目等の年次推移

(単位：人、千円)





(夕張市財政再建計画書より筆者作成)

### (3) 個別の事務事業の見直し

各種性質別費目の計画上の推移は上記のとおりであるが、ここで、個別の事務事業の見直し状況についてもみていくこととする。個別事務事業の見直し状況については、財政再建計画の附表において、廃止することとされた主要な事務事業が列記されているが、平成19年2月20日市議会財政再建調査特別委員会では、継続する事務事業も示されており、これにより、存続した事業と廃止した事業の対比ができる。また、再建計画策定後の予算編成時に市議会に示された平成19年度当初予算編成説明資料では、平成18年度当初と19年度当初の各種事務事業を対比して示している。これら資料に基づき、財政再建団体になる前後で廃止された事業と存続することとされた事業の比較をすることができる(章末表4-9参照)。

具体的には、法令で義務付けられているか、または法令で義務付けられていなくても自治体として実施することが義務的なものとして定着しているか否かによって、事務事業の存廃が分かれており、基本的に義務的なものは存続が図られている一方、義務的ではないものの多くは廃止されていることがわかる。例えば、各種の市民団体への補助やイベント関係の経費は、高齢者や障害者の地域活動等に関するものや子どもが文化芸術に触れる機会を与えるようなものも含め、大幅にカットされている。団体への補助として存続しているものとしては、社会福祉協議会(社協)や保育協会への補助であるが、社協については、過去において、市の財政が厳しいことなどから、福祉関係の業務を社協に担わせる一方で一定の人件費を補助してきたこともあり、他の市民団体への補助と比べて公益性が高いものとして存

続の必要性が高かったものである。また、保育協会については、市立保育所がない中、市内で保育所の運営を行っている団体であり、これもまた、保育所が必要である以上不可欠な団体であるといえる。産業振興関係の事務事業は、第三セクターへの支援はもとより、企業誘致や観光宣伝、商工会議所への補助、農業関係の団体への補助や農業基盤整備など、そのほとんどが廃止されており、農業委員会の運営や最低限の林道管理、中小企業や勤労者への制度融資の既往貸付への対応、実施が決まっていた既進出企業へのアフターフォロー、特定財源収入で委託を受けて行う農園運営など、ごく限られた事務事業以外は予算化されていない。

一方、継続することとしているものは、保健医療、福祉、学校運営、ごみ処理・し尿処理等の生活衛生、公営住宅、公共交通、除排雪、消防に関する事業が多い。これらは、生活保護や介護保険、障害福祉、児童福祉、義務教育など法令で義務付けられているもののほか、地方単独事業として北海道と道内各市町村が協調して上乗せで行っている医療給付など、実質的には道民への義務的な事務として定着しているもの、ごみ処理や除排雪、消防、自家用車による移動手段を持たない者にとっての公共交通など、日々の生活を安全・安心に継続するのに欠かせないものといえるものである。なお、これらの継続が必要と判断されているもののうち、地方単独の医療給付や一部のバス路線維持のための補助については、既述のとおり、市の負担分も併せて道が負担するといった支援策が講じられている。

こうした存廃の傾向を目的別行政分野の費目から見てみると(表4-4)、消防費や民生費、衛生費といった市民生活に不可欠な内容を多く含むものについては継続しているものが多いが、商工費や労働費、農林業費といった産業振興関係の費目については厳格に削減がなされていることがわかる。教育費については、市として義務教育の提供は行わなければならないことから小中学校運営を中心に学校教育関係の事務事業については存続するものが多い一方、社会教育関係の行事やイベントに関するものについては中止することとされた例が多いことから、消防費や民生費よりも相対的に削減率は高いが産業関係経費ほどには削減されていない状況にあるといえよう。なお、臨時的経費が増加しているのは、将来、土地開発公社を清算していくために計画的に土地開発公社の土地を買い戻すこととしたことが大きく、それ以外は一部地域の学校廃止に伴うスクールバス購入経費であることから、あくまで財政再建や行財政合理化に伴う臨時的経費である。事業数で見れば、平成18年度が38事業のところ、平成19年度は土地の買戻しとスクールバス購入の2事業のみである。

表 4-4

再建団体入り前後の当初予算比較(単位:千円、%)				
	平成18年度当初	平成19年度当初	増減額	増減率
経常的経費	6,554,399	2,756,609	-3,797,790	-57.9
議会費	14,169	3,501	-10,668	-75.3
総務費	209,096	191,276	-17,820	-8.5
民生費	1,823,983	1,577,223	-246,760	-13.5
衛生費	353,130	272,316	-80,814	-22.9
労働費	21,754	1,424	-20,330	-93.5
農林業費	14,831	2,619	-12,212	-82.3
商工費	3,066,469	47,424	-3,019,045	-98.5
土木費	609,783	365,067	-244,716	-40.1
消防費	50,312	48,886	-1,426	-2.8
教育費	379,862	235,863	-143,999	-37.9
その他 (過誤納還付金等)	11,010	11,010	0	0.0
臨時的経費	443,978	1,008,000	564,022	127.0
人件費	2,183,896	782,302	-1,401,594	-64.2

(平成19年度夕張市予算編成説明資料より作成)

#### (4) 公共施設の休廃止

事務事業の見直しにあわせ、行政サービスを提供する基盤である公共施設についても大幅な整理・統廃合もなされていることから、施設の休廃止状況について見ていくこととする。面積が大きいことや過去の人口規模、炭鉱閉山後に進められた観光事業によって夕張市は人口に比して施設数が多く、その維持管理経費が多額であったことから、財政再建の遂行上、施設の統廃合も大きな柱となったのである。昭和50年代以降の他の財政再建団体にあつては、維持補修費の抑制にまで踏み込むことがほとんどなかった(第3章表3-6参照)こととは対照的であるといえよう。注目すべきは、図書館業務等とりやめられた事務事業に係る施設について休廃止がなされていることに加え、存続することとされた行政サービスに係る

施設についても積極的に統廃合が図られており、それまで市内の各地域でサービスの拠点となっていた施設が休廃止され、必要最小限の施設のみが存続していったことである。例えば、小中学校の各1校化の統廃合に見られるとおり、事務事業の見直しの結果、義務的な事業であると整理されたとしても、その提供形態については、合理化が図られたこととなる。公共施設の休廃止状況については財政再建計画の附表に示されている（表4-5参照）。

具体的には、行政の窓口・連絡機能を持つ支所・連絡所について、本庁以外では人口が最も多い清水沢地区にある支所を存続させることとした以外は、5地区の連絡所を廃止することとしたほか、各地区の集会施設や公園、体育施設についても文化スポーツセンターや同センターと隣接する運動公園等の基幹的施設を除き、大幅に休廃止することとされた。なお、存続することとされた文化スポーツセンター等は、他の体育施設の多くが休廃止される中、市内の文化・体育の拠点施設であるとして、使用料を50%引き上げた上で存続することとされたものである。

また、小中学校についても、既述のとおり小学校7校・中学校4校をそれぞれ1校とする方向が示された。小学校については最終的には再建計画で結論を出さずに検討することとされ、再建団体移行後に検討の結果、1校化するとの結論が出されたところである。また、5か所あったプールや8か所あった公衆トイレについても、計画策定過程において「基本的枠組み案」では全廃することとされていたが、山間部の児童生徒の体育活動や高齢者の移動への配慮から、1か所のプールについて使用料を引き上げつつ夏季限定で、交通拠点にある2か所の公衆トイレについては地域住民が清掃を行うことによる経費節減を図ったうえで、存続することとされた。また、社会教育の拠点となる図書館や美術館についても廃止された。社会教育関係の事務事業の大幅な廃止と符合するかたちで整理されたものといえる。

なお、図書館の蔵書は保健福祉センターに移され図書館の貸出しが継続されることとなったほか、一部の集会施設や美術館等についてはNPO法人や民間事業者が指定管理者として管理し運営を継続することとなったものもある。なお、この場合でも、病院事業や観光事業と同様、あくまで市としては委託料等の財政支出を行うものとはなっていない。

表 4-5

公共施設等の休廃止状況	
施設区分	施設名
連絡所	若菜、清水沢、沼の沢、紅葉山、南部の5連絡所
集会施設	はまなす会館、紅葉山武道館、市民会館、青年婦人会館
衛生施設	共同浴場 平和浴場
	公衆便所 滝の上、鹿の谷、南部、紅葉山、楓公衆便所
公園等施設	公園 本町緑地公園、清湖公園、青葉町緑地公園、千年公園、栄町公園、鹿島公園、めろん城公園、花とシネマのドリームランド、花と緑の都市公園、南清水沢中央公園、南部菊水公園、青葉公園、登川公園
	花壇 コミュニティ花壇（鹿の谷、清水沢1、2丁目、清水沢宮前町、紅葉山）
体育施設	水泳プール、南部テニスコート、南部市民運動広場、市民健康広場（子どもの広場、ジョギングロード、センターハウス、ドンペース球場、テニスコート、ローラースケート場）
教育施設	小学校 夕張、若菜中央、清水沢、幌南、緑、のぞみ、滝の上の各小学校
	中学校 千代田、清水沢、幌南、緑陽の各中学校
社会教育施設	図書館、美術館
福祉施設	養護老人ホーム
その他	ゆうばり駅待合所
	夕張・撫順市友好記念館

（夕張市財政再建計画附表より作成）

#### （5）人件費の削減合理化

事務事業の見直しや施設の休廃止に伴う経費節減努力がなされていたが、巨額の赤字規模を抱える夕張市が、それを短期間に縮減していくためには、こうした経費節減努力のみでは到底間に合わないことが明らかであった。このため市は、大幅な人件費削減に踏み込まざるを得なかったのである（表 4-6）。給与カットについては、28%の給与減を実施していた他団体（島根県海士町）を参考に、それを上回るものとして平均で3割カットとされた。その上でなお問題となったのは、過大な職員数であった。類似団体との比較で約2倍となっている規模をどう縮小させていくかが課題であったが、現職の職員を一方向的に免職させるこ



とはできない。そこで採られたのが、退職手当の段階的縮小である。通常、退職を促す場合は勸奨退職として、退職金の上乗せが行われることが想定されるところである。しかし、そのような財源も確保できないが職員数を削減していかなければならない夕張市においては、遅く退職すればするほど退職金を現行基準よりも減少させていくという手法を採ったのである。具体的には、平成19年度以降は支給月の上限を50月、以降毎年度10月ずつ削減し、22年度に20月へと削減することとされた。給料の3割カット等と相俟って、職員の退職が促され、平成18年度末や19年度の再建団体移行後においても退職する職員が続出した。結果として、平成18年度に部・次長級の職員全員と課長級であった職員の大半が退職していった。こうした職員数の大幅減と歩調を合わせる形で、再建計画では組織機構の見直しも盛り込まれており、平成19年度から部制を廃止し、組織の統廃合により市長部局を5部17課30係体制から7課20係へと再編されることとなった。財政破綻前後の年度である平成18年度と19年度の職員数を各部門別でみると、表4-7のとおりとなっている。消防職員は相対的に減少率が低く、約2割減にとどまっているが、普通会計職員のうち消防職員を除いた職員数は、前年度比で半分以下となっている。

表 4-6 財政再建計画における人件費の状況

人件費関係					
区分	全国下位の水準等		夕張市の状況		他団体との比較
			H18.4.1	H19.4.1 等	
給料カット率	島根県海士町	28.0%	5.0%	平均30%	全国最高のカット率
期末勤勉手当 カット率	北海道占冠村	4.45か月×60%	4.45か月	2.45か月(※)	全国最低の支給率
退職手当(勸奨・ 定年)支給率	国	59.28月	59.28月	50月(H19)、40月(H20)、30月(H21)、20月(H22)(※)	全国最低の基礎額・支給率
特別職給料			括弧内は本則		全国最低水準
首長	261千円	(862)→699(千円)	259(千円)	退職手当は 当面不支給	
副市町村長	330千円	(699)→615(千円)	249(千円)		
議員報酬(全市)			括弧内は本則		全市で最低
議長	245千円	(382)→371(千円)	230(千円)	議員定数: 18人→9人	
議員	190千円	(311)→301(千円)	180(千円)		
職員数	岡山県里庄町(H16) 人口11,047人:普通会計職員 数71名(除:消防)		普通会計職員数:269人	普通会計職員数(H22):103人、 62人(除:消防)	人口同規模で最小職員数の 市町村の水準

(※) 削減後の月額給料(平均30%減)をベースに算定される。

白川(2007)226頁、光本・金井(2011)195頁、各年度市町村決算カード、平成20年版地方財政白書、「夕張市の給与・定員管理について」(夕張市)、地方公務員給与実態調査(総務省)に基づき作成

表 4-7 平成 18 年度と 19 年度の職員数比較 (各年 4 月 1 日現在)

		職 員 数		増減率(%)
		H18	H19	
普通 会計	議 会	5	3	△ 40
	総務企画	73	37	△ 49
	税 務	12	7	△ 42
	民 生	30	18	△ 40
	衛 生	15	7	△ 53
	労 働	1	1	0
	農林水産	8	5	△ 38
	商 工	10	3	△ 70
	土 木	30	9	△ 70
	一般行政計	184	90	△ 51
	教 育	37	13	△ 65
	消 防	49	38	△ 22
	小 計	270	141	△ 48
公営 企業 等	病 院	98	0	△ 100
	水 道	12	7	△ 42
	下 水 道	4	3	△ 25
	国保・介護等	16	15	△ 6
	小 計	130	25	△ 81
合計		400	166	△ 59

(「夕張市の給与・定員管理等について」(夕張市)より作成)

再建計画では、人口見通しと合わせ、見込まれる人口規模と同程度の人口規模の市町村で最も効率的な職員数となっている市町村を下回る程度の削減がなされるものと見込んでい  
る。具体的には、平成 18 年 4 月現在で 269 人を平成 21 年度当初までに人口規模が同程度  
の団体の平均を下回る 134 人とし、平成 22 年度には 103 人となるよう退職者の完全不補充  
を進めることとされている。池田 (2007) によれば、夕張市の平成 22 年度時点の推計人口  
は 1 万 1 千程度であり、同程度の団体で最も効率化された団体の職員数 71 人よりも下回る  
見込み (消防職を除く普通会計職員) であることが示されている。池田は市町村名を示して  
いないが、光本・金井 (2011 : 198) によれば、これは岡山県里庄町を指しているようであ  
る。平成 16 年度の決算情報等が記載された決算カードによれば、里庄町の平成 16 年度末  
の人口が 11047 人、職員数が 71 人となっていることから、光本・金井の指摘どおりである  
と考えられる。里庄町は倉敷市近郊の町で面積が 12.23 平方キロメートルであることから、  
過疎・豪雪の山間部で面積が約 763 平方キロメートルの夕張市と同列に論じられるかどう  
かは意見がありえようが、これほどの赤字規模で短期間に赤字解消を図ろうとする財政再  
建団体の職員数としては、外形的に人口規模が同程度の市町村の職員数がメルクマールと  
して採用されたことがわかる。

再建団体移行直後も計画以上に職員数が減少し、市としては絶えず行政執行体制の確保

に苦勞することとなった。他自治体等の派遣職員に依存せざるをえない状況が常態化していった状況にあったことから、次章以降でも述べるように、計画の大幅な見直しの際には、職員数や処遇の改善が大きな課題となっていた。

このほか、各種手当についても、特殊勤務手当は全廃とされたほか時間外手当は災害等特別な事情を除き給与総額の2.5%の範囲内へと制限された。また、期末勤勉手当については、他団体では6割カットを実施していた例が存在したため、夕張市においては、3割削減後の給料をベースとした算定とするとともに、支給率について通常4.45月のところ2.45月とすることで、これを上回る削減となった<sup>184</sup>。平成19年2月20日に市議会財政再建調査特別委員会に示された資料によれば、こうした見直しにより、職員の年収は平成17年と19年の間で最大で約4割減額となるものと見込まれた。

特別職の給料についても、市長の給料月額が86万2千円から25万9千円へと70%削減、副市長が64%削減、教育長が59%の削減とされたほか、期末手当も削減後の給料ベースかつ支給率も2.45月に削減、退職手当も当面支給しないこととされた。全国の市町村長の給料の中で最低水準が26万1千円であったため、これを下回る設定がなされ、市長・副市長は全国市町村で最低に、教育長は全国都市で最低となる見込みとなった。なお、議会についても、市の執行部における削減の動向を踏まえ、議員定数を18名から9名へと半減することとされたほか、全国都市で最低の報酬水準とされた。

#### (6) 夕張市の財政再建にみるベンチマーク手法等

ここまで、夕張市の各種再建方策について子細にみてきたが、ここで、夕張市の財政再建に当たって採られたベンチマーク手法等の特徴について検討する。夕張市が再建計画において歳入確保・歳出削減策を講じる際には、各項目で効率的な財政運営がなされている団体をそれぞれ取り上げ、その水準を勘案して歳入歳出を設定していることは、さきに指摘したところである。ベンチマークの手法として通常考えられるのは、例えば人口規模等が類似の団体と自団体を比較して、自らの歳入歳出項目の現状について当該類似団体と異なるとして改善すべき項目がないかを検討したり、問題としたい歳入歳出項目をすでに特定しているのであれば、当該項目の行政水準について合理化されている他団体の水準と比較して、その項目のあり方を検討したりするといったことが行われる。

しかしながら、夕張市の場合は、巨額の赤字を一定の短期間で解消する必要があることから、歳入歳出の項目全般にわたり、各項目それぞれについて、全国や全道の効率的運営を行っている各市町村と比較して、それぞれの項目ごとに、最も効率化されている水準に照らし

---

<sup>184</sup> 夕張市の財政破綻当時、期末勤勉手当が最低水準の自治体では6割削減となっていたが、この場合、給料×0.4×4.45＝給料×1.78となる。夕張市の場合、給料×0.7×2.45＝給料×1.715となるため、この団体を下回る水準となるものである。なお、光本・金井（2011：195）によれば、この団体は、同じ道内の占冠村であると考えられる。

て合理化するという方針で再建計画策定が進められていった。

ベンチマークとして参照すべき団体については、再建期間を見る場合は、過去の再建団体しか比較の対象が存在せず、過去の再建団体の最長計画期間が20年であったことが一つの目安となっている。一方で、財政再建策の具体的歳入歳出項目については、過去の再建団体の計画期間をベンチマークしたからといって、それらと同様の単年度赤字解消ペースでよしとされたのではなく、夕張市の財政破綻時と同時代の自治体でそれぞれの項目で最も効率的な水準にある団体の水準をそれぞれ参照することとされた。例えば、職員の人件費の場合、第3章でみたように、過去の財政再建団体においては、給与水準を国家公務員並みまで抑制するなり諸手当を合理化するといった措置は講じられることがあったが、全職員を対象に給与の率を削減することにまでは踏み込んでいない。しかし、夕張市が財政破綻を表明した平成18年6月は、折しも、行政改革推進法が施行されるなど、国地方で簡素で効率的な政府の実現を目指し行財政改革が進められていた時期であり<sup>185</sup>、地方財政については、三位一体改革が進められ、地方財政計画の規模も抑制され、地方行革の側面においても、各自治体は集中改革プランを策定し、さまざまな手法により行革を進めることが要請されていた。そして、財政難の下での行革の一環として、独自の給与カットに踏み込む自治体が広がっていた時期でもあった。このため、財政再建計画の策定に際し、夕張市の人件費については、国家公務員準拠が基本とされていた過去の再建団体の例は参考とせず、同時代における他団体の給与カットの内容が勘案され、当時最大限の給与カットを行っていた海士町の28%が一つのメルクマールとなった。

また、同時代の行革手法も積極的に取り入れた財政再建が模索されており、地方自治法改正により平成15年から制度化されていた指定管理者制度についてもアウトソーシングの一手法として活用が図られていった時期であり、夕張市の公共施設の運営においても、休廃止が困難であるものについては、有効な手法として、指定管理者制度の積極的活用が行われた。その具体的運用としては、通常、自治体が指定管理者に対して必要な委託料を交付することが考えられるところ、夕張市の場合は、民間の指定管理者に委ねることのできる施設であれば市が財政支出を行うという選択肢はとらず、老朽化したものも含め、指定管理者が管理することとされたものは、民間の指定管理者側の自助努力による維持改修や運営が行われることとなった。指定管理者が運営する施設については、指定管理者公募の際の条件として、原則、施設の維持管理について市からの支出はなく自主的運営努力によるものとされたものであり、指定管理開始後に一定規模の施設改修が必要になったときでも、市や議会は、指定管理者が当然それを織り込んだ上で、行政が運営から手を引いた施設の管理運営に参入したはずであるとのスタンスに立つ一方、指定管理者側からは、老朽化した施設の維持管理に想定外に多額の費用がかかった際には、施設運営の収入がそれほど見込めないことと相俟って、市への支援要求を行うか、さもなければ、施設管理からの撤退意向を示すこととな

---

<sup>185</sup> 行政改革推進法の内容、とりわけ地方自治体の行革にわたる内容について、川島・長谷川（2006）を参照。

り、双方の認識の隔たりが顕在化していったのである。

いずれにせよ、過去の再建団体に対するベンチマークと現在の他の地方自治体に対するベンチマークの双方が行われ、比較可能であれば、その中でより厳しいものが採用されていたということになる。各歳入歳出費目でそれぞれについて効率的な業務状態にある市町村を参考にしていったことからすれば、一見、夕張市の財政再建は、各項目についてみれば、どの団体も経験したことの無いような厳しい水準となっているというわけではない。しかし、ベンチマーク先の各団体について、例えば、給料、期末勤勉手当、退職手当、職員数の複数項目にわたって、同一の団体が最も効率的といえる水準となっているというわけではない中、最大規模の赤字を抱えた夕張市には、それら複数の項目にわたって最も効率的な水準と同程度とすることが求められていったといえる点で、どの団体も経験したことの無い厳格な合理化を計画していったといえよう。

#### (7) 夕張市の各種財政再建方策における効果

夕張市の財政再建について、効率的な取組を行っている他団体との厳しいベンチマークによる水準設定を経つつ、個別事務事業の見直し、施設の休廃止及び人件費の削減といった様々な取組が行われていることを示してきたが、最後に、こうした取組の効果額についてまとめておく。取組の効果額については、市が市議会財政再建調査特別委員会に提出した資料に示されている(表4-8)。これによれば、効果額の過半を人件費が占めており、職員数削減や給与カットによる影響が最も大きかったことがわかる。一方で税や使用料・手数料の引上げについては、歳出ほど効果額が見込まれていない。市の財政再建が歳入増よりも歳出減、とりわけ人件費の減により果たされることが見て取れる。

住民への行政サービスを大幅に削減した財政再建団体としては、その後の計画の遂行や変更の過程において、行政サービスの内容や水準が重視され、職員体制の維持確保をトッププライオリティに持ってくることは憚られた。とりわけ、18年度において財政破綻を表明した後、すでに決定されていた期末勤勉手当の増を実施したことについて批判を受け、市に対する厳しい目が向けられたことから、市は、再建計画により職員の処遇が最も厳しく変化したにもかかわらず、再建計画期間中、処遇改善等による行政執行体制の見直しを対外的に主張することについては慎重な姿勢を示さざるを得なかった。

表 4-8

財政再建計画効果額（平成19年度対17年度比）		
（単位：百万円）		
市税引き上げ		
市民税・個人均等割・所得割	39	
固定資産税	9	
軽自動車税	6	
入湯税（新設）	21	
計	75	
使用料・手数料見直し		
施設使用料	8	
市営住宅使用料	5	
下水道使用料	35	
各種交付手数料等	1	
ゴミ処理手数料（新設）	41	
計	90	
人件費の削減		
一般職給与 （職員数、給与カット、各種手当削減）	/	
特別職給与 （給料・期末手当・退職手当不支給）		
議員報酬 （報酬・期末手当・定数）		
その他委員報酬		
計		1687
物件費		410
維持補修費	143	
補助費等	135	
合計	2540	
市議会財政再建調査特別委員会提出資料（H19.2.20）		
ただし、物件費、維持補修費、補助費等については、		
1月26日の計画素案の数字である。		

小 括

夕張市の財政再建は、不適切な財政処理により赤字額を見えなくしてきたため、赤字額を明らかにする調査作業等を行いつつ、必要な再建方策を決定していくことが求められた。こ

うした作業を市自身が独力で行うことは困難であり、道庁からの職員派遣や助言等を受けて進められていった。未曾有の規模の赤字を解消する必要性が生じたが、赤字解消に要する財政再建期間については、財政規律を維持しつつできるだけ短期間で行うべきとの方針の下、単年度の赤字解消規模を従来の再建団体を例とした期間ではなく、過去の再建団体の再建期間と同様といえる期間の範囲内で単年度ごとの赤字解消を図ることが必要となった。このため、各費目で最も効率的な行政水準にある市町村の動向を踏まえた行財政運営とするべく、徹底したベンチマークが行われ、法令等による義務的な事務事業以外は基本的に取りやめるといった抜本的な見直しのほか、各種公共施設について、主要な施設を除いて各地区に存する施設について休廃止が図られた。しかしながら、短期間で大規模な赤字を解消するためには事務事業の削減や合理化だけでは限界があり、人件費の急激かつ大幅な削減も行われていった。

次章では、こうしたビッグバン・アプローチによる財政再建計画が開始した後、どのような計画運営とその変更が行われていったのかを考察し、厳しい財政再建下にある自治体にとって、それでもなお必要とする予算分配がどういったものなのかを探っていくこととする。

表 4-9

財政再建計画における廃止事業

市民生活に関するもの

市民法律相談  
コミュニティ花壇管理  
通院交通費助成  
青少年健全育成  
スポーツ教室開催  
体育振興一般（スポーツ表彰等）  
建築一般（調査設計・施工管理・車両維持）  
消費生活安定対策（消費者協会補助等）  
防犯灯設置費及び電灯料補助  
交通安全対策事業費補助  
交通安全市民運動  
市民交通傷害保険事業  
災害救助  
暴力追放推進（協議会補助）  
防犯団体連合会事業費補助  
公害対策（河川の水質調査）  
環境美化衛生協力会連合会補助  
女性保護の会補助  
人権擁護委員会補助  
保健管理一般（在宅当番医運営委託）  
遺児手当給付  
保健活動推進協議会補助

市民生活に関するもの

青少年相談センター運営  
青少年健全育成事業費補助  
幼少年婦人防火委員会補助  
青年団体推進事業  
生活館・市民会館・体育館等管理  
ゆうばり駅待合所管理  
市道・市道側溝整備  
青年婦人会館維持管理  
図書館運営  
美術館運営

高齢者・障がい者等の生活に関するもの

敬老祝金贈呈  
配食サービス  
ホームヘルパー派遣  
生活管理指導短期宿泊  
精神障がい者通所交通費補助  
身体障がい者スポーツ大会参加費補助  
腎臓病友の会補助  
重度身体障がい者福祉タクシー料金給付  
老人クラブ活動費補助  
敬老行事費補助  
老人福祉大会事業費補助

子どもの生活に関するもの

子育て支援センター設置  
地域療育推進体制整備  
情緒障害児学級運営（消耗品・負担金等）  
校内研修促進（消耗品等補助）  
・教育研究協議会補助  
外国語指導充実  
家庭児童相談室運営  
児童生徒文化行事費補助  
小中学校スポーツ授業費補助  
学校給食パン配送委託料  
小規模校修学旅行支援  
全市小中学校鑑賞教室  
わくわくプロジェクト開催  
平和教育推進事業費補助  
複式教育研究会補助  
児童生徒石炭の歴史村見学  
教育庶務一般（教職員互助会負担金）  
連合PTA行事費補助  
小中学校PTA運営費補助

産業等に関するもの

商工振興一般（関係団体負担金等）  
労働振興一般・補助（関係団体負担金等）  
年金受給者福利厚生資金貸付金預託  
農業振興一般（関係団体負担金）  
農業基盤整備一般業務  
一般農道整備事業費補助  
農業担い手誘致対策  
小規模ほ場整備事業費補助  
農業振興事業費補助  
農業女性活動研修事業費補助  
農業青年海外研修参加費補助  
先進地調査研修費補助  
緑肥作物導入事業費補助  
農業研修センター管理  
北海道農業担い手育成センター加入  
林業振興一般（協議会負担金）  
森林作業員長期就労促進  
中小企業育成対策費補助  
商工会議所運営費補助  
企業誘致対策  
第三セクターへの補助・負担金等  
観光事業一般（協会・連盟等負担金等）  
観光宣伝  
観光協会補助  
マウンテンイベント（MCP）運営費補助

行事・広報等に関するもの

市政功労者表彰  
日中友好事業  
札幌夕張会、東京夕張会事業  
議会だより発行  
市史編さん  
「夕張市の統計」作成  
「夕張文化」発刊事業費補助  
市民体育祭開催  
スポーツ教室、レクレーション開催  
企画展開催  
遺族会補助  
殉公館社慰霊祭行事費補助  
成人祭行事費補助  
文化祭行事費補助  
女性団体行事費補助  
文化団体行事費補助  
郷土芸能保存事業費補助  
おや子劇場行事費補助  
各種体育大会等事業費補助  
モン旗少年サッカー大会開催費補助  
わんぱく相撲夕張場所開催費補助  
マウンテンイベント費補助  
芸能・文化振興（市民への機会の提供）

職員、組織に関するもの、その他

広告料（市長名刺・市の記事広告）  
職員旅費  
職員研修  
学校長会出席旅費補助  
職員福利厚生会補助  
予算、決算書作成  
本庁舎修繕  
職員住宅管理  
道電子自治体プラットフォーム構想



## 財政再建計画における存続事業

### 市民生活関連

社会福祉協議会事業費補助  
 民生児童委員業務  
 民営公衆浴場運営費補助  
 野犬等対策  
 有害鳥獣駆除  
 墓地葬斎苑管理  
 共同浴場管理  
 公衆便所管理  
 公民館活動  
 じん芥収集処理  
 富野産芥理立処分地管理  
 容器包装リサイクル収集  
 し尿処理場維持管理  
 保健福祉センター運営管理  
 生活扶助（生活保護業務）  
 市民健健カア（検診、予防接種等）  
 交通問題対策（バス路線補助）  
 視覚・難聴対策  
 道路橋りょう管理  
 市道維持補修  
 除排雪  
 交通安全施設整備

### 市民生活関連

公園管理  
 公営住宅管理・修繕  
 消防一般  
 消防防災航空隊活動費負担  
 救急救命士養成  
 消防団一般  
 消防施設管理  
 市民研修センター等管理  
 文化スポーツセンター・平和運動公園等管理

### 高齢者（障がい者等）及び子育て支援関連

常設、季節保育所運営費補助  
 幼稚園運営  
 保育入所児童扶助  
 保育協会運営費補助  
 高齢者能力活用（シルバー人材センター補助）  
 シルバ専用住宅管理  
 高齢者公共交通利用負担軽減  
 重度心身障害者医療給付  
 老人医療費給付  
 乳幼児医療給付  
 ひとり親家庭等医療給付

### 高齢者（障がい者等）及び子育て支援関連

児童手当給付  
 児童扶養手当給付  
 障害者自立支援事業  
 助産施設扶助  
 障がい児居宅支援  
 身体障がい者扶助  
 特別障害者手当等給付  
 身体障がい児補装具給付  
 知的障がい者扶助  
 老人ホーム入所者扶助  
 養護老人ホーム運営  
 訪問看護  
 緊急通報システム運用

### 児童・生徒生活支援関連

公立学童保育所運営  
 児童遊園管理  
 障がい児教育促進協議会補助  
 総合的学習実践  
 遠距離通学等支援  
 特殊学級運営  
 ことばの教室運営  
 教育委員会事務局一般  
 指導研究一般  
 教育委員業務  
 小中学校就学援助  
 生徒指導対策  
 中学校体育大会開催  
 児童生徒健康管理・児童生徒心電図検査  
 バス運行  
 教職員福利厚生  
 小中学校維持管理

### 産業等に関するもの

中小企業振興資金貸付金預託（未返済分）  
 勤労者福利厚生資金等貸付金預託（未返済分）  
 農業委員会業務  
 水田経営確立対策（全額特財（道補助））  
 緑資源機構分収造林（全額特定財源）  
 林道管理  
 千代田バ付農園運営（全額特定財源）  
 進出企業振興促進

### 職員、組織に関するもの、その他

庁舎管理・駐車場管理・自動車・財産管理  
 一般庁用（行政全般事務経費）  
 職員福利厚生（健康診査）  
 臨時職員賃金・社会保険料  
 支所・連絡所一般業務（存続分）  
 広報公聴（広報作成）  
 公平委員会業務  
 情報化促進（行政システム保守等）  
 シューパプログラム関連事業（補償金収入。見学会等）  
 賦課徴収一般  
 戸籍住民基本台帳管理  
 監査事務局一般

## 第5章 夕張市財政再建計画の推進と計画変更

夕張市は、平成19年3月に財政再建計画の総務大臣同意を得て、財政再建団体として財政再建計画に基づく行財政運営を推進することとなった。財政再建団体としての制約下での行財政運営については未経験である中、大量の退職者が発生した後の不安定な体制により様々な業務を遂行せねばならず、しかも、公共施設の老朽化への対応など、財政破綻前までの行財政運営によるツケとでもいうべき課題にも対応していかなければならなかった。本章ではまず、財政再建団体としての夕張市の行財政執行体制の特徴や課題について示し、その後、各年度においてどのように財政再建計画を推進し変更していったのかを考察していくこととする。

### 1. 夕張市の財政再建計画の推進体制と特徴

#### (1) 財政再建計画の推進体制

平成19年度は、同年3月に策定された財政再建計画に基づき、財政再建団体として財政運営を行う実質初年度となった。赤字解消までの18年間、住民負担増や行政サービス低下などを招くこととなったことへの責任から、財政再建計画策定時の市長であった後藤が19年4月の任期満了後、再選を目指さないこととしたことから、財政再建団体としての行財政運営は新しい市長の下で行われることとなった。新市長には、夕張市生まれで民間企業出身の藤倉肇が当選し、新市政への移行に合わせ、北海道庁からの派遣職員の体制も新たなものとなった。

平成18年度は財政再建計画策定支援のため企画財政部門への派遣のみであったが、平成19年度からは、市長、副市長に次ぐ役職として庁内調整や道庁との調整をまとめる理事のほか、企画財政以外の建設、福祉、水道などの各部門にも派遣された。このほか、北海道銀行等や東京都などの民間企業や道外自治体からも職員が派遣された。財政再建に支障が生じないように、派遣職員の給与は基本的に派遣元団体が負担することとなっていた。具体的な派遣職員の状況は表5-1のとおりである。

市役所のプロパー職員の体制については、財政破綻前の平成18年4月1日と破綻後の平成19年4月1日で比較すると、18年度当初は、普通会計ベースで270名の職員が在籍していたが、財政再建計画に基づき、職員給与削減や退職手当の段階的削減がなされていることなどから、財政再建団体移行後の19年度当初には141名へとほぼ半減した(第4章表4-7参照)。財政再建計画では、「平成21年度までに人口規模が同程度の団体の平均を下回る134人」とすることとなっていたが、平成19年度当初の時点では、むしろ計画がその時点で想定する職員数よりも減少していた。このため、行政執行に当たっては、派遣職員のマンパワーが不可欠な状況であった。

表 5-1 夕張市への他団体からの派遣状況

		H18	H19	H20	H21	H22
北海道	理事		1	1	1	1
	企画財政	3	3	4	4	2
	税務管財					1
	建設		1	1	1	2
	農林				1	1
	上下水道		2	1	1	1
	保健福祉		1	1	2	3
	教育				1	1
	小計	3	8	8	11	12
道以外自治体・企業	国保		1	1	1	
	税務管財		2	2	4	2
	企画		1	1	1	2
	建設				1	2
	上下水道				1	1
	保健福祉			1	2	2
	教育				1	1
	小計	0	4	5	11	10
計	3	12	13	22	22	

(夕張市資料に基づき作成)

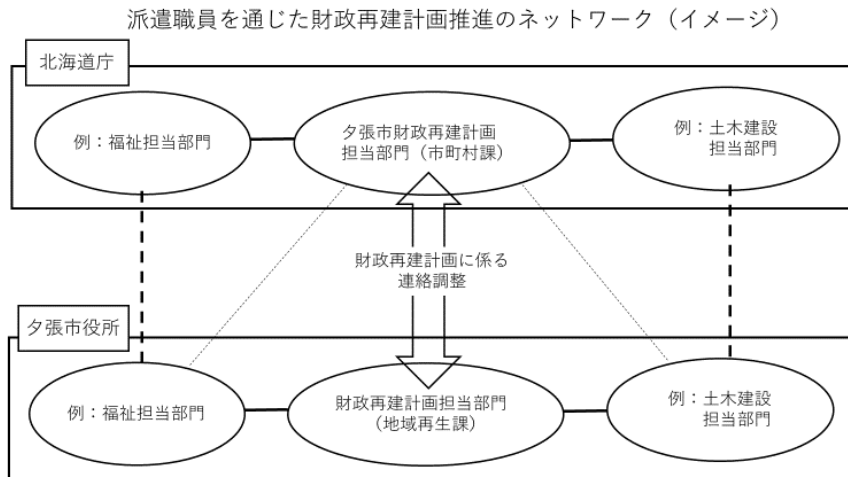
派遣職員は、それぞれの知見を活かし市の行政の一端を担うものであるが、とりわけ道からの派遣職員は、財政再建計画に基づく行財政運営の推進や計画に盛り込まれていない事業が必要となる場合などに道の支援が得られないかを道と協議・検討する役割を担っていた。また計画変更項目やその内容について、市としての原案を道に伝え、道との調整を円滑に行う役割を担っていた。したがって、財政再建計画を直接所管する企画財政部門には、財政再建団体移行前から常に道からの派遣がなされ、派遣人数も他部門と比べ多い状況となっている。

道は、市への派遣職員との連絡調整等を通じて、国や道の補助金など市の計画変更財源として活用できるものはないか検討し財源捻出を支援したり、ときに変更内容の絞込みも含む必要な助言を行ったりするというかたちで、計画変更内容の整理や国と夕張市の間での調整機能を果たしており、夕張市の財政再建過程において道の果たす役割は重要なものである。財政再建計画の推進において、国と市との調整を担当する部署は、域内市町村の行財政に対して助言や支援を行う市町村課であり、課内に夕張市の財政再建支援を専管する独立した班（再建支援グループ）を設けて対応を行う体制を敷いていた。

市役所において道庁市町村課と専らやりとりをするのは財政再建計画を所管する地域再生課（平成19年度当時）であり、そこには道庁からの派遣職員も存在していたが、財政再建計画を所管する財政部門が市の各行政分野に精通しているわけでもない。そこで機能するのが、夕張市に派遣されていた企画財政以外の各行政分野における道からの派遣職員である。彼らは自らの専門性を活かし職員数が大幅に削減された夕張市での業務に従事するだけでなく、財政再建計画の推進や変更に関与する事業や補助金についても知識を有しているほか、道庁本庁の担当部署と直接のネットワークを有していることから、道庁本庁各部

の支援や知識も得やすくなることとなる。道庁市町村課も派遣元の道庁各部からの協力をより円滑に得つつ、夕張市との連絡調整や支援策のとりまとめを行うことが可能となったものである。

図 5-1



（筆者作成）

## （２）財政再建計画の変更における実務上の流れと計画の粘着性

再建法上の財政再建計画の策定や変更過程について市は、計画（変更）案を策定し、市議会による議決後に北海道を経由して総務大臣との協議を行い、総務大臣の同意を得るというプロセスを経ることとなる。しかし、実際には例えば、財政再建計画の策定の際、国への協議は平成19年3月1日に行われ、総務大臣の同意が同月6日付けでなされている。それまでの間に何ら事前の情報共有や調整が北海道や国との間でなされずして、このようなタイムスパンで一連の手続を終えることは実務上困難である。現実には、計画（変更）案の策定過程において適宜、北海道との間で計画に掲載すべき事項の検討や整理が行われ、北海道も総務省に対し検討内容の途中経過を報告したり事前の助言を得たりして計画案を固めていくこととなる。その上で、計画案を議会の議決に付し、総務大臣との正式協議を行い、同意を得るとするのが実務上の流れとなる。計画策定過程を見ても、道庁からの派遣職員が市において財政再建計画策定部門に配属され、道庁と調整をしながら計画案の策定を進めていったほか、総務省においても、全国の自治体の状況について夕張市の財政再建に対する助言の一環として道に対し情報提供を行ったりしていた（池田 2007: 135）。

再建法と財政再建計画の運用について解説している木田（1986（一）：94-95）によれば、地方財政再建促進特別措置法による準用再建について、「再建計画の策定前後には、当該赤字団体と自治省の間において、非公式に十分な協議がなされることが通例」であり、「再建

計画を変更しようとするときは、災害その他緊急やむを得ない事由に基づく変更で事後承認で足りる場合及び軽微な変更該当する場合を除き、あらかじめ議会の議決前に自治大臣又は都道府県知事と協議（事前協議）するもの」とされているほか、財政再建団体である市町村は、「都道府県と事前に十分打ち合わせを行い、問題点等があればこれを調整した後に自治省と事前協議」を行うこととされている。夕張市のケースでも、財政再建計画の策定と変更、財政再生計画の策定と変更のすべての機会のすべての項目において、市からの協議内容に対し国が同意しないということはなかったが、このこと自体、計画の策定と変更において円滑に協議と同意がなされるよう事前の調整や協議がなされてきたことを示しているといえる。

さて、財政再建計画や財政再生計画の策定・変更がこのような過程をたどることとなっている場合、とりわけ、すでにセットされた計画の変更の場合には、財政再建団体としての円滑な計画運営の成否が最終的には国の同意に係っていることから、市としては、できる限り計画に沿った行財政運営を行うか、変更を要するとしても国の同意が得られそうな内容を計画の変更過程に乗せるようになる逆戻り推論（北村 2009: 37; 金井 2011: 156）的な計画変更過程となろう。計画の変更過程において道による調整を通じた上で最終的に国が同意するかにかかってくるものであり、国への協議の前に道と市の間で調整が行われることからすれば、こうした性質がより明確に働くこととなるものと考えられる。市とすれば、自らが望む計画変更内容を事前の協議や調整の俎上にそのまま乗せ、国の意向を確認することを望んでもおかしくはないが、間に立つ道は単なる市のメッセンジャーではなく、道自身も夕張市への支援や助言を行う役割を担う中、道財政及び道内他自治体の財政状況などから見て計画変更内容が適切かどうかという広域自治体としての観点を持っている。また、市と国との間に立って、国との協議や調整に当たる立場にある以上、道としては国への協議の前に一定の整理をする役割を自任せざるを得ず、その場合、市の意向をそのまま国に示すということにはならないのであって、少なくとも一定程度は国の立場を付度した調整となつてこよう。さらにいえば、市との事前協議途上で、適宜、変更事項案について国に示して感触を得た上で市との調整にフィードバックするということもあり得ることから、国の意向を織り込んだものとして事前協議が調っていくこととなる。

また、財政再建計画の策定や変更がこのような過程をたどることにより、市議会の関与は、再建法上の位置付けほどには機能しにくい状況となる。市議会については、手続上、計画変更の際に議決が必要ではあるが、その前に北海道との調整を行い、北海道は国に事前協議をして一定の調整を済ましてしまうこととなり、その後に市議会が一から議論をする余地は小さいということになる。実際、市の執行部側も北海道や国と調整し、国が同意できる内容となるよう整理ができていたものとして市議会に案を示すこととなるので、議会としては、市の執行部が示してきた計画変更内容については、国が同意するという道筋が付いた案であると認識することとなる。また、そうであれば、もしも提示された内容の見直しを求めることとすると、再度、道や国との調整を要することとなり、せっかく調整がついて実施が可

能となった事業の計画計上や執行が滞ることになってしまうので、内容自体を修正することは好ましくなく、速やかに議会手続を経ることが望ましいとの認識に至ることとなる<sup>186</sup>。

### (3) 財政再建計画の推進と変更の特徴

#### ① 事後処理としての予算編成

財政再建計画策定後の財政運営は、特段の事情や支障がない限りは、平成19年3月6日に総務大臣から同意を得た財政再建計画に基づいて行っていけばよいこととなるが、実際には、計画どおりに業務を遂行していくことが困難となり、財政再建計画に見積もられていない事業が必要と判断される場合には、財政再建計画の変更が必要となる。財政再建団体といえども権能的には通常の自治体と異なるものではないことから、法令等に沿った義務的な事務事業を新たに実施することも当然必要となるが、その場合であっても、計画変更手続として、総務大臣の同意が必要となる。財政再建団体である夕張市は、まず財政再建計画の変更について、北海道を通じて国と協議を行い、同意が得られた後に、変更後の計画を具体的に予算に反映させるための補正予算が組まれることとなる。通常の自治体では、補正予算の編成自体が自治体の財政運営上の意思決定を表すものとなるが、夕張市の場合は、補正予算の編成自体は、言ってみれば計画変更の事後処理であり、国の同意を要する財政再建計画の変更こそが財政運営を決定づけるものとして重要なものとなる。そして、この同意の手続自体は、事務事業の性質に関わらず、その時点で計画に盛り込まれていなければ、軽微な変更の場合を除いて、国の同意を得ることを要する。

#### ② 財政再建計画変更の基本的考え方

財政再建計画の変更については、その基本的な考え方として、計画策定に際して想定できなかった事情が発生し、計画によりがたいことによりやむを得ない場合に行うものとされている。また、新規の財政需要については真にやむを得ないと認められる事情がある場合でも、必要最小限の変更に止めるべきであり、財源に余裕があることを理由にいたずらに財政規模を拡大させることのないように十分留意することとされている。また、計画変更の時期は、災害等特別の事情がある場合を除き、原則として、毎年度3月または9月に行うことが目処とされている（畑山 2008）。

さて、財政再建計画の構成は、「第1 財政再建の期間」、「第2 財政再建の基本方針」、「第3 財政の再建に必要な具体的措置」及び計画終了年次までの年度別歳入歳出見通しを表にした「第4 歳入歳出年次総合計画」となっている。第1から第3までの変更は、財

---

<sup>186</sup> 財政再建団体になる前後を通じて市議会議員であった者へのインタビュー（平成25年7月23日）に基づく。

政再建の方針や具体的措置の変更に係る文言の変更となり、第4の変更の場合は、人件費であるとか物件費といった性質別の歳入歳出費目ごとの計数のみの変更となる。夕張市の財政再建の場合は、再建の基本方針や具体的措置の内容は変えずに、どうしても必要となった事業を計画に盛り込むのみというのが基本であり、第4のパートの変更のみとなるのが通例である。したがって、財政再建計画の変更といっても、変更自体は、計画に記載されている一部の計数が変更されるだけであり、変更された計画からは、どのような事業を盛り込んだのか等の具体的内容がまったく見えてこない。そこで、夕張市は、財政再建計画の変更のたびに、変更項目とその内容をまとめた資料を作成し、市議会への報告や一般への公表を行っている。また、総務省においても計画変更の概要としてどのような事項が計画に盛り込まれたかを公表している。本稿においては、夕張市の財政再建計画の変更内容の分析に当たっては、市や総務省のこうした資料を財政再建計画や市の予算説明資料、市の広報とともに参照している。

### ③ 単年度主義と発生主義

再建計画の変更に当たっては、ある変更事項が次年度以降にも影響するものであっても、その年度の変更要因が次年度以降の計画に与える影響を見込んで再建計画の変更を一度に複数年時にわたって行うことは非常に困難であることから、単年度毎に計画変更を行うことが基本となっている（安武 2006; 畑山 2008）。

この点、旧法の再建計画スキームから新法の再生計画スキームへと乗り換える際には、赤字解消方式が単年度ごとに返済と借入れを繰り返す方式から地方債の元利償還の方式へと変更されることとなることから計画全体の見直しがなされることとなったものである。後述するとおり、これにより、粘着性・拘束性の強い計画に新たな事業を、しかも単年度に限らない継続的な事業についても盛り込むことが可能となるのであり、市としては、これを機に旧再建計画の変更では対応が困難であった事業や施策を検討する余地も生じると考えたのである。

ここで、財政再建計画の運営や変更が単年度主義的なものとなることは、例えば公共施設の維持について、将来にわたって計画的な修繕や改修を見込んで計画変更を行っていくことが困難となることを意味する。しかしながら、夕張市は、財政再建団体に移行する以前から、財政が厳しい状況にあっても観光事業等で新規の箱モノ整備などを行っていたが、既存の生活関連施設等の修繕や改修については、「発生主義」と称して、修繕の必要が生じたら、そのときに対応するというスタンスを採ってきており、財政再建計画下においても引き続き同様のスタンスが採られることとなったのである。財政破綻前の不適切とされた財政運営の下で採られてきた発生主義的対応について、今度は財政再建計画において財政支出を抑え財政再建に資する、計画変更に適した手法として同様のスタンスが採用されたのである。なお、後にみるように、財政破綻前から発生主義的対応をしてきたということは、それ

だけ老朽化した施設が多く、修繕の必要も頻繁に発生することとなる。このため、施設の維持修繕は夕張市の財政再建計画の運営や変更に当たり調整コストを高める一大要因となった。一定規模の修繕や更新の必要が生じた場合には、まずは既定予算の枠内での組替えなどで対応することが検討されることとなるが、それが困難な場合には、その都度、活用可能な財源を検討し、北海道・国に対し、再建計画の変更を協議していくこととなる。

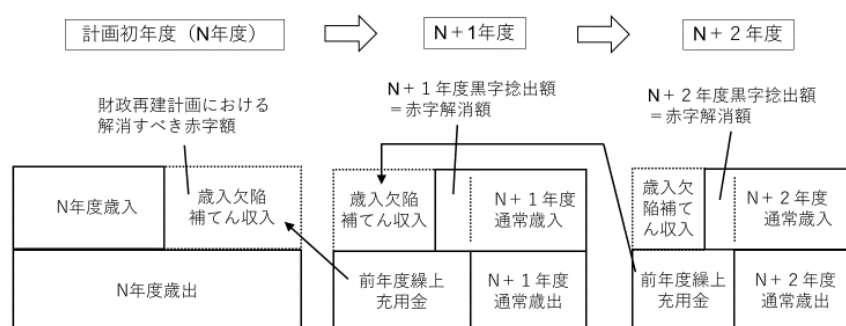
#### ④ 前年度決算の重要性

単年度主義の対応により、その年度ごとに、計画変更により実施しようとする事業のための財源を見出していくことが必要となる。このため、前年度決算から財源が捻出できるかが非常に重要となってくる。これは、財政再建計画の赤字解消手法からも見て取れる。

財政再建計画では、単年度ごとに赤字相当額を借り換え、その際、各年度で発生する黒字を使い借換額を年度ごとに段階的に縮小して最終的に赤字額をゼロにするという赤字解消スキームであり、予算上は、当年度時点の赤字額については歳入欠陥補填収入を立てる一方で、それを埋めるのは次年度予算の歳出で立てられる前年度繰上充用金となる（図 5-2 参照）。なお、実際の資金繰りについては、毎年度、北海道庁から赤字相当額の借入れと返済を行うことを繰り返していくものである。各年度の終わりに道庁に返済するための財源は、道庁への返済所要額から市が各年度に生み出した黒字額を控除した額について、一時的に金融機関からつなぎ融資として借入れを行い、それらによって道庁に返済する。そして、新年度には金融機関への返済所要額相当を道庁から借入れ、金融機関への返済に充てることとなる。これを各年度繰り返すことで赤字額を徐々に縮減させていくものである。

このため、財政再建の実質初年度となる平成 19 年度においても、前年度の平成 18 年度における収支不足額の圧縮は重要であった。

図5-2 財政再建団体における赤字解消の予算上の手法



(筆者作成)

予算上は、18年度の赤字見込額を19年度に前年度繰上充用金として歳出として立ててい



ることから、18年度の決算で18年度収支不足額が圧縮されれば、19年度の歳出である前年度繰上充用金を減少させることが可能となり、19年度の財政運営に資することになる。夕張市は、平成18年度において、財政再建計画策定作業を行いつつ、財政再建の取組自体を計画策定後のものとはせず、計画策定作業と同時に、18年度においても独自の歳出削減の取り組みを行っていた。

まず、16年度から段階的に取り組んできた人件費をさらに抑制し、16年度からの2%削減をさらに深掘りし、18年度は5%削減としたほか、事業の実施についても、合併処理浄化槽新設取り止めや市道改良事業中止など、新規事業はもとより、継続して行っていた事業についても中止や縮小が図られた。さらに、補助事業については、各種イベントや団体への支出について財政破綻後に未執行であったものはそのまま中止するなどの削減を図った。このほか、各種節約により物件費や維持補修費等も抑制された。その結果、歳入が計画額を下回りつつも、赤字額は、当初の見込である約353.3億円から349.6億円へと3.7億円の減となったのである。

こうした結果については、再建法上、毎年度、前年度との決算の関係を明らかにした財政再建計画の実施状況を議会に報告し、公表するとともに、都道府県知事を経由して、総務大臣に報告しなければならないとされており、平成18年度の実施状況については、平成19年9月に議会や総務大臣への報告及び公表が行われている。

前年度決算に剰余が生じ、当年度における歳出である前年度繰上充用金の額が減少できれば、当年度において、その分をさらなる赤字解消に使うこともできる。また、場合によっては財政再建計画の変更に必要な財源としての活用も検討できることになる。この18年度の赤字額の圧縮分についての扱いについては、決算の時点では、19年度の歳入歳出の状況を見極めつつ、その取扱いを引き続き検討していくこととなった。最終的には、後述のとおり、19年度が財政再建計画推進の実質初年度であり、18年度中の財政再建の取り組みや財政再建計画で整理した内容の実際の効果が19年度になって最終的に確定してきたことに起因する臨時的・特殊的な財政需要があったことも踏まえ、19年度中の赤字解消額の確保のために充てられたところである（畑山2008）。

このように、前年度決算に基づく赤字額の異動とそれによる前年度繰上充用金の扱いは、当年度の財政再建計画の推進や変更にも大きな影響を与えることとなる。これは、平成19年度だけのことではなく、それ以降の年度においても同様である。ただし、夕張市の破綻以前に財政再建団体であった団体については、第3章でみたように赤字解消のペースを速め、当初計画よりも期間を短縮して赤字解消を完了させた例が多い。夕張市においては、巨額の赤字を短期間で解消すべく、財政再建計画が歳出を厳しく抑制していることから、財政再建計画に記載のない事項への対応の必要も生じ、前年度繰上充用金の減少分を赤字解消に充て、赤字解消のペースをさらに速めようとすることは困難な状況であった。

## ⑤ 財政運営における寄附金の重要性と「ふるさと納税」の推進

財政再建計画の推進に当たっては、計画変更を要すると判断する事業であっても財源が確保できなければその実施は困難である。したがって、既に述べた前年度決算の剰余のほか、計画で見込んでいない財源をいかに確保するかが重要となってくる。

このため、夕張市において有用な財源として活路を見出したのが寄附金である。後にふれるように、再建計画の変更において、寄附金収入や基金造成、基金活用による市民団体への補助事業等がしばしば変更事項として挙げられることとなる。寄附金の受入れ及び市民団体への補助などに中心的に活用されている『幸福の黄色いハンカチ基金』は、夕張市民の直接請求により制定され、19年4月に施行された『夕張まちづくり寄附条例』に基づき、全国から夕張に寄せられた寄付金を管理し、今後のまちづくりに役立てるためにつくられたものである。

寄附者は、希望する施策分野<sup>187</sup>を指定し、その分野の事業の実施のために寄附することができる。財政再建計画では、とりわけ補助費を大幅に削減しており、保育や福祉といった公益的事業を担う一部の団体への補助を除き、市民団体等への補助を廃止した市にとって、寄付金を活用した助成事業により団体への補助が再構築できたことは、財政再建計画の円滑な推進に非常に大きな効果があったと考えられる。寄せられた寄付金の事業区分に基づき、市民団体の申請に基づき、20事業程度に対し助成が行われる<sup>188</sup>。

助成の決定過程の透明性の確保と、実施主体となる市民や団体の意識の高揚のため、申請の際は、市民5名で構成する使途選定委員に対し、申請団体が事業内容のプレゼンテーションを行い、委員は事業の公益性や発展性などを基準に採点するものである。市は、これに基づき、最終的に助成を決定するというスキームになっている。財政再建団体となって、ほとんどの団体に対して補助を廃止したことから、寄付金を活用した助成事業を実施することとした場合に、ごく一部に対してのみの助成とならざるを得ないところ、どの団体にどの程度の助成を行うのかを市自身の意向で決定するのは困難であることから、こうした公募と選定のスキームを採ることとするのは肯けるところである。

なお、この基金の活用は、団体への活動助成に限定されるものではない。事業目的に適用のであれば市自身が実施する事業にも活用されることとなる。例えば、19年度においては、市による単身高齢者等への「福祉灯油」事業の財源としての活用も図ったところであり、20年度においても、社会福祉協議会が行っている透析患者の市外病院への移送事業や、廃止さ

---

<sup>187</sup> 高齢者や障がい者の生活支援等の地域ボランティア活動及び住民自治活動の維持、子どもたちの健全な育成、市民の文化・スポーツ活動の推進、歴史的に貴重な炭鉱遺産の伝承及び保全、映画ロケセット施設の保全、市民による映画祭の開催、その他まちづくり、その他指定、に分類され、特定分野に加えまちづくり全般やその他個別具体の指定もできるようになっている。

<sup>188</sup> 助成制度創設以後、一事業当たりの助成上限額は20万円であったが、制度運用後10年を経て、平成29年度からは助成対象となる事業種別が明確化されるとともに、一事業当たり上限額は30万円が基本（市内外からの集客が見込まれる、市民主体で開催される大型イベント事業は40万円）とされるようになった。

れた連絡所を活用して高齢者等のふれあいの場を確保する「ふれあいサロン」事業にも活用することとしている。計画にない事業を赤字解消のための額に手を付けずに計画にない財源を捻出して実施しなければならない夕張市にとっては、財政運営上、寄付金はきわめて有効な手立てといえる。寄付金は寄付者が使途を一定の施策分野に特定したり、ときには、事業自体を特定したりして寄付を行うため<sup>189</sup>、赤字解消のために用いられることはない。また、北海道や国に対し、財政再建計画の変更を申し出る際にも、そうした財源の性質から同意を得やすいことになる。

とりわけ、平成20年からは、生まれ故郷や応援したい自治体への寄付金のうち一定額が所得税や住民税から控除される「ふるさと納税」制度がスタートしており、『幸福の黄色いハンカチ基金』が「ふるさと納税」の受け皿として機能することとなった。夕張市は、財政破綻に見舞われた自治体として有名であること、また、最盛期の人口が約12万人に上り夕張市に縁のある者が市外にも多く存在すること、そして、さきに記したとおり、計画外事業を実施するための財源として有効であることから、クレジットカードでの寄付も開始し、寄付手段の多様化を図るなど、「ふるさと納税」の態勢を積極的に図っていった。また、健全化法に基づき財政再生団体に移行した後は、企業版ふるさと納税も制度化されており、後にみるように、財政再生計画の抜本的見直しの際にも有効な財源となったのである。

通常、寄附金は自治体の行財政運営において不安定で小規模な財源であることから事務事業の実施に当たっての基幹的財源とはならないが、補助費等を大幅にカットした財政再建団体である夕張市にとっては、補助先は固定的・継続的ではないにせよ、寄附金を活用して継続的に市民への補助事業を構築できること等から、寄附金は財政運営の大きな柱となっていた。

以上、夕張市の財政再建計画の変更過程を追う前に、まずは夕張市の財政再建計画の推進体制及び計画運営上の特徴を考察してきた。夕張市は、財政再建団体といえども通常の自治体と同様の権能と義務を有することから、義務的なものもそうでないものも含め様々な事務について、その水準は別としても何らかの対応を検討・実施する必要性が生じるが、国の同意を要することから、財源調達面でのコストはもちろん、事務処理や調整コストも生じる。

計画の性質上、基本的に単年度ごとに事案が出来る都度の発生主義的調整にとどまらざるをえなくなることも相俟って、計画変更に向けた自由度は低くならざるを得ない。しかし、従来から、老朽化した施設の修繕等の必要な事務に適切に取り組んできたとはいいいがたい状況にあったことから、再建計画下で、それまでより財政の自由度が低下しているにもかかわらず、計画変更を検討、実施することが求められ、財源の模索をはじめ計画変更に必要な事務手続や道や国等の関係者との調整コストなども要する。このような状況下での行

---

<sup>189</sup> 寄付者が寄付を申し出る際に、その時点で新聞に報道されて知った市の個別の苦境案件を察して、当該案件に係る指定寄付をするということがある。例えば、救急車が故障した旨が報道された後に現れた寄付者が救急体制の整備を使途に特定するという例もあった。

財政運営を、退職者が相次ぎ脆弱となった職員体制で行わざるをえないことから、急激な財政再建のためには人件費圧縮が必要であったにせよ、行政執行体制の維持確保といった組織管理面の観点からの計画変更や改善が必要であるとの指摘も生じてくることとなる。

財政再建団体である夕張市の置かれたこうした特性を踏まえ、以下、財政再建計画の変更過程や主要内容について、計画変更により実施する各種事務事業の義務性等の性質面、計画運営上、発生主義的性格を有するものと考えられる各種施設等の修繕面、再建計画の進捗を支える職員体制等の組織や財政管理面といった視点に基づき、計画変更の成否を左右する財源確保の面にも配慮しながら考察していくこととする。

これは、財政再建計画策定において財政圧縮を図った視角とも符合する。すなわち、各種事務事業について義務性を踏まえつつもゼロベースで見直しを行ったこと（事務の性質面）、行政サービス提供の基盤である施設の統廃合や休廃止により施設管理経費の圧縮を図ったこと（施設の維持管理面）、着実・効果的な赤字圧縮のため職員数や給与水準などの人件費の圧縮を行ったこと（組織・財政管理面）と同様の観点となっている。財政の圧縮と財政需要に応じた事業実施については、財政運営という同じ土俵の上で論じるものであることから、財源の節約か費消かという逆のベクトルを持つにしろ、こうした同じ観点からの考察を行うことは整合性のとれたものといえよう。

## 2. 平成 19 年度における財政再建計画の推進と変更

### （1）財政再建計画の変更（平成 19 年 9 月）

平成 19 年 9 月には、財政再建計画策定後に発生した事情等により、初の計画変更の必要が生じたところである。この変更は、財政再建計画に計上した平成 19 年度分の歳入歳出額を変更するものであり、財政再建期間や計画の本文を構成する基本方針、財政再建に必要な具体的措置を変更するものではない。

#### ① 組織・財政管理関係

##### ア. 行政執行体制関係

当初計画では見込んでいなかった早期退職者がさらに発生することから、退職手当支給額を計画に追加するものである。なお、18 年度末で管理職をはじめ多くの職員が退職し、新年度に入っても退職者が出ていることから、職員の時間外勤務手当が増加し、計画の積算（給与総額の 2.5% の範囲内）を上回る見込みとなっていたが、一方で退職者の給料の執行残が見込まれることから、財政再建計画上は人件費を増額せずに対応することとなった。

#### イ. 財政再建に資する事業

地方公共団体の公債費負担の軽減を図るため、平成 19 年度の地方財政対策として、徹底した総人件費の削減等を内容とする財政健全化計画又は公営企業経営健全化計画を策定し、行政改革・経営改革を行う地方団体を対象に、19 年度から 3 年間で公的資金（財政融資資金、簡保資金、公営公庫資金）の繰上償還を行い、高金利の地方債の公債費負担を軽減することとされた。通常は繰上償還の場合には補償金が必要となるところ、このスキームで行えば、補償金なしで繰上償還ができるものである。

財政再建団体である夕張市においては、財政再建計画が繰上償還の条件となる財政健全化計画とみなすこととされ、これに基づき、徹底した総人件費の削減等を行っていること、将来にわたる公債費負担の軽減により、速やかな財政再建が望まれることから、平成 18 年度中に策定した財政再建計画に基づいて、利率 5 % 超の公的資金（このうち、旧簡保資金分については、20 年度に行う予定とされた）の繰上償還が補償金なしに可能となったものである。

また、実施することが予定されていたスクールバス購入事業について、市財政に有利な財源に組み替える計画変更も行われた。市内南部地区にある小中各 1 校については、20 年 3 月をもって閉校し市内中心部の小中学校に統合することとなっており、児童生徒の通学については 20 年 4 月から通学バスを導入することが決まっていた。当初計画では、過疎対策事業債を財源に中古車を購入することを見込んでいたが、文部科学省の補助金を活用できる見込みとなったこと、スクールバス購入に向けた指定寄付金が入ったこと、中古車市場で通学バスに適した台数が希少で選定困難であったことから、新車を購入することとし、所要の経費を計上することとしたものである。

#### ② 施設等の維持補修関係

市立の総合病院から診療所への移行に伴い、診療科目の減少などにより規模が縮小し建物の多くが未利用となった。このため、暖房等維持管理経費の改善を図るための暖房配管等の改修工事を行うとともに、トイレのバリアフリー化による市民の利便性向上及び屋上の一部からの水漏れ補修などの施設改修を行うための経費を計上するものである。市民の利便性向上、指定管理者である医療法人の診療所運営の立ち上がりの補助として実施することとしたものである。このほか、し尿処理場において、送油管に亀裂が生じたことにより油が流出したため、施設改修や汚染された土砂の処理等を行うための所要経費も計上している。財源については、道の補助金等の特定財源のほか一部に一般財源を充当するものである。

#### ③ 各種事務事業の見直し

#### ア. 義務的な事務事業

平成 20 年 4 月施行の後期高齢者医療保険制度導入に伴い必要となる国民健康保険事業会計及び老人保健医療事業会計の電算システムの改修等に要する経費について一般会計から繰出しを行うための所要経費や、障害者自立支援法に基づく電算システムの改修の所要経費を計上している。また、道道改築工事にあたり、道路用地内の市設置の観光看板が支障物件となっていることから道からの移転補償費を財源に支障物件の撤去・移転を行う経費、平成 18 年度で廃止した旧観光事業会計が納付することとなった消費税額が確定したことによる消費税の納付といった義務的な支出を行うこととなったものである。

#### イ. その他の事務事業

9 月の財政再建計画の変更では、それまでに寄せられた寄付金を「幸福の黄色いハンカチ基金」に積み立てる歳出を立てることとしている。また、基金から使途選定委員会で選定した市民からの公募事業に対する助成経費を計上するとともに、公募事業以外で指定目的にかなう事業の実施のために所要の経費を計上するものである。具体的には、スクールバス購入費用（既述）や市長等の出張旅費に充てるものである。出張旅費については、財政再建計画では、原則として旅費支給を要しない公用車使用に限るとされているが、平成 19 年 4 月の選挙で誕生した新市長の企業誘致や特産品等の PR 活動のための出張旅費に充てる資金として指定寄附が寄せられたことから、19 年度分として一定額を基金から取り崩すものである。

なお、計画変更に係る歳入については、施設改修や事業実施に活用できる国・道の補助金のほか、全国から寄せられる寄付金収入、道道改良工事のための移転補償費や、18 年度に解散した（財）夕張振興公社から市が引き継ぐ残余財産（現金）、同じく 18 年度に破産した夕張木炭製造（株）に対する市の貸付債権の配当金収入、繰上償還に係る借換債を計上している。このうちもっとも大きく額の大半を占めるのは繰上償還に係る借換債である。年利 5%以上の地方債の繰上償還を歳出において行う一方、借換債については、年利 1%台となるため、公債費負担軽減が見込まれるものである。その効果は後年次にわたるものであるが、毎年度、9 月及び 3 月を原則に各時点での歳入歳出の状況や財政需要を見極めた変更とすることから、単年度主義的に 19 年度分のみの変更となっている。

#### (2) 小中学校の統廃合の検討について（平成 19 年 11 月）

財政再建計画において、「4 校ある中学校については、1 校に統合する。7 校ある小学校については、本計画上 1 校に統合することとしているが、統合後の学校数については、児童数の減少の見通しや施設の老朽化に伴う教育環境の整備、市内の交通体系の見直しを踏まえ、平成 19 年中に検討する」とされており、再建計画において結論をつけずに検討課題とされた項目であった。

市では、19年4月から庁内で検討組織を設置し、協議・検討を行ってきたところであり、児童・生徒数が減少する中で一定集団を確保し、児童・生徒間の交流を多くすること、部活動等をはじめ教育活動全般にわたり選択肢の多いものとする、財政再建計画推進のもと、より良い学校施設・設備の維持管理を長期に渡り確立し、教育環境を確保することが重要であるとの観点から、11月に、今後の小中学校の配置は各1校体制とする方針を正式に決定した（統合年度：中学校は平成22年度、小学校は平成23年度）。これにより、その後、小中学校統合に関係する事務事業が計画変更により盛り込まれていくようになる。

### （3）財政再建計画の変更（平成20年3月）

平成20年3月には、19年9月に行った計画変更後に生じた事情や19年度の最終の歳入歳出見通しを反映するほか、20年度分についても、19年度の歳入歳出実績を踏まえた内容にするとともに所要の経費を計上する必要があることから計画変更を行った。したがって、20年3月の計画変更は、19年度分及び20年度分の変更を同時に行っている。

19年度分の変更にあたっては、新たな歳入の確保や歳出節減、平成18年度赤字縮減分を反映した19年度予算の前年度繰上充用金の減額により対応したため、19年度に計画された赤字解消や再建計画期間については変更がないものである。また、20年度分についても、計画に盛り込まれていない課題や20年度予算額と計画額の間で乖離が生じることが見込まれる項目について歳入歳出額を変更するものであるが、赤字解消額や再建計画期間の変更はないものとなっている。20年2月28日に市議会による計画変更の議決を経て、3月5日に総務大臣の同意を得ている。以下、19年度分の第2次変更と20年度分の変更について、それぞれ分けて説明する。

#### ① 歳入歳出年次総合計画（平成19年度分）の変更

##### ア．組織・財政管理関係

###### I 行政執行体制関係

9月変更において、当初計画で見込んでいなかった退職者相当分の退職手当支給額を増額したが、その後新たに退職者が見込まれることとなった。このため、想定される退職者数に係る退職手当の額を計上するとともに、予見しえない退職者が出た場合の計画変更を避けるための所要額を併せて確保するものである。このほか、消防団員について、当初計画で一定の報償金を計上し退職団員に対して支給したが、年度末までにさらに退職者が見込まれることから所要経費を計上するものである<sup>190</sup>。

---

<sup>190</sup> 消防団は、消防組織法に基づいて市町村に設置される消防機関であり、団員は非常勤の特別職として、条例で身分取扱い等が定められている。公務災害補償や退職報償金支給についても、条例で定めると

## イ. 各種事務事業の見直し

### I 義務的な事務事業

市税や生活保護費、旧市立総合病院の診療報酬に係る過誤納による還付金のほか、市が赤字額を計画的に解消していくため北海道から借入れを行っているが、計画策定時に市が見込んでいた金利算定と実際の負担に乖離が出たことから、金利負担の増に対応するための所要経費を計画に追加している。

### II その他の事務事業

「福祉灯油」事業として、低所得の高齢者世帯等の灯油購入に対し、一定額を助成するための計画変更が行われた。原油価格高騰に伴う灯油の値上がりもある中、北海道内市町村の大半が実施する状況であったことから、対象者や額を他市町村に比して限定しつつも、厳冬期における生活弱者への支援策として実施することとしたものである。財源は道の補助金や幸福の黄色いハンカチ基金等の特定財源を活用することとし、一般財源は充当せずに実施するものである。なお、9月の計画変更以降に全国から寄せられた寄付金を幸福の黄色いハンカチ基金に積み立てるための歳出も立てている。

また、他会計繰出金について計画変更を行っている。特別会計への繰出金については、財政再建計画に基づき、各事業の経営改善、収入の適正化等への取組の状況を踏まえ適正な額を措置する必要があり、年度末における決算収支や取組状況を踏まえた結果、繰出基準経費が見込みより増となっている国民健康保険事業会計への繰出増や、単年度収支の不足額が縮減している公共下水道事業会計への繰出減、アスベスト除去工事に国庫補助金等を充当できたことによる市場事業会計への繰出減を行っている。

このほか、再建計画策定時の見込み通りに実施できなくなった事務事業の見直しも行われている。その一つが空知産炭地域総合発展基金を活用した土地購入事業である。この基金は、石炭政策の一環として、平成4年から5年にかけて道、産炭地域関係市町や民間企業が出資して造成された、産炭地域の地域振興に寄与することを目的とした産炭地域基盤整備事業（旧基金：50億5,000万円）と、平成12年度から13年度にかけて道の出資により造成された、新産業の創造に資する産炭地域新産業創造等事業（新基金：45億円）で構成されており、（社）北海道産炭地域振興センターが運用している。夕張市を含めた空知産炭地域5市1町でそれぞれ地域振興の事業を立案し、センターにおける審査を経て取り崩して活用することとされているものであった。

新基金については、主として誘致企業への助成に活用することが想定されており、財政再建計画で企業誘致の予算を盛り込んでいない夕張市にとっては、企業誘致のアメとして活

---

ころにより行われる（消防組織法第9条、第18条、第23条、第24条、第25条等参照）。



用できる数少ないツールといってよいものであり、進出企業が出てくれば活用するものとしていた。一方、旧基金については、市が行う事業への充当が想定されており、市は、その一つとして、「自然体験型観光促進プロジェクト」を申請していた。これは、過去の観光行政の反省に立ちつつ、箱物に頼らない観光、すなわち、桜ともみじの植栽場所等を確保し、市民や民間企業と協力して植栽し、夕張の自然の魅力を拡大させていくことで観光誘客を図ろうとするものであった。取得する土地は、市に代わって公共用地を先行取得している夕張市土地開発公社<sup>191</sup>が所有する土地であった。市は土地開発公社の債務保証を行っていることから、結局は、土地開発公社の経営健全化が市の財政健全化にも直結しており、市が計画的に土地を買い戻していく必要があり、財政再建計画においてもその旨の記載がなされている。具体的な買戻しのスケジュール等は財政再建計画本文には記載はないが、計画の歳入歳出年次総合計画上は、一定の買戻しに要する経費が盛られていた<sup>192</sup>。しかしながら、公社から買い戻そうとする土地の中には、自然体験型観光プロジェクトにそぐわない土地もあるとして、一部の土地購入については旧基金の活用が困難となったことから、土地開発公社の用地取得費用を減額し、歳入についても、財源として考えられていた旧基金等を減額するものである。

なお、計画変更に係る歳入については、市税（81百万円の減）や普通交付税（149百万円の減）、ゴミ処理手数料（6百万円）<sup>193</sup>など、決算見込みにおいて、減収が見込まれる項目について見直し額を計上するとともに、財政再建計画で歳入として見込んでいた南空知ふるさと市町村圏組合への出資金の取崩しが困難となったことから、その相当額（97百万円）を減額した。このうち、市税については、計画策定時点で18年度課税状況調等をもとに推計を行ったが、所得水準の低下などが見られたことから、調定額が見込みを下回ったものである。また、普通交付税については、18年度の算定方法をベースに推計を行ったものであるが、19年度から新たに導入された新型交付税（包括算定経費）の内容を的確に見込むことができなかつたことなどから、交付決定額が計画額を下回ったものである。

ふるさと市町村圏組合への出資金については、夕張市は、近隣の3市5町とともに、広域行政の推進のため、「南空知ふるさと市町村圏組合」を構成しており、この圏域の振興整備のため、南空知ふるさと市町村圏基金に97百万円を出資していたものである。南空知ふるさと市町村圏組合の承認を得ることが前提ではあったが、財政再建計画では、19年度予算

---

<sup>191</sup> 夕張市土地開発公社は、財政再生計画において、「平成25年度までに公社が所有する土地を計画的に買戻した後、廃止する」とされており、平成26年6月19日に市議会により解散議案が議決され、その後、解散している。

<sup>192</sup> 平成19年第3回定例夕張市議会会議録40頁、副市長発言参照。

<sup>193</sup> ゴミ処理手数料は平成19年7月より有料化が開始されたが、ゴミの減量化が顕著となり、平成19年12月末までの実績で、前年同期比で埋立処分場に搬入されるゴミの総量が約37%も減量し、当初見込んでいたゴミ処理手数料収入も減収と見込まれることとなった。他方で、ゴミ処理有料化後、し尿汲み取りの際に異物の混入が増えたことで、後述するように、平成20年の計画変更において、し尿処理場の破砕機の損傷が激しくなったことから整備のための計画変更を行うこととなった。

の歳入として、この出資金の取崩し額を計上していた。

夕張市からの出資金取崩しの要請を受け、南空知ふるさと市町村圏組合で協議が行われた。総務省からは、平成20年1月10日付けで、「ふるさと市町村圏基金については、広域行政機構及び構成市町村の事業実施に必要な限度において、取崩しができる」旨の考え方も示され、夕張市の出資金取崩しにいわばお墨付きを与えるものであったが、組合での協議の結果、広域行政の推進の見地から取崩しは困難との整理がなされた。このため、20年3月の計画変更において、出資金取崩し額を減額することとしたものである。

なお、19年度の歳入歳出状況を見極めつつ、その取扱いについて検討することとしていた18年度の決算剰余約3億7千万円については、上述のふるさと市町村圏基金出資金の取崩しが不可能となったことを始め、特別会計の廃止、地方公社の解散、第三セクターの破産など、財政破綻後の整理の結果が確定・顕在化したのが財政再建の実質初年度である19年度であったことから、18年度の決算剰余を活用して19年度の赤字解消額を確保することはやむを得ないものとして、19年度の最終補正において、前年度繰上充用金の減額というかたちで反映することとなった。結局、前年度決算剰余を19年度において計画以上の赤字解消に用いることはできず、19年度の歳入減や歳出増に対応しつつ、計画で見込んでいた19年度赤字解消額を確保することに活用されたこととなる。

## ② 歳入歳出年次総合計画（平成20年度分）の変更と20年度当初予算

20年度分については、19年度の歳入歳出の実績や20年度の普通交付税等の算入見込みを反映させるとともに計画策定後に生じた課題に対応するため、20年度予算と計画額の乖離が生じる項目について計画の歳入歳出額を変更するものである。変更に当たっては、赤字解消額や再建計画期間の見直しはないものである。

### ア. 組織・財政管理関係

#### I 行政執行体制関係

財政再建計画では、原則として旅費支給を要しない公用車使用に限るとされているが、市長の企業誘致や特産品等PR活動のための出張旅費に充てる資金として指定寄附（百万円）が寄せられていることから、19年度に引き続き20年度もこれを活用するため所要の経費を計上している。このほか、職員の大量退職に伴う行政サービスの低下を補い行政執行体制の維持を図るため、臨時職員（小学校保健教諭、公園管理、保健指導等）の経費等を計上している。

#### II 財政再建に資する事業

公債費負担の軽減を図るため、公的資金（旧簡保資金）の年利5%以上の既往債の繰上償

還及びそのための借換債の発行を行うこととしている。

このほか、住宅使用料や市税の滞納対策を強化するため、所要の経費を確保し、市民の不公平感の払拭と自主財源の確保に努めることとしている。具体的には、夕張市の市営住宅使用料滞納額は18年度末で約3億6000万円に達しており、徴収強化に取り組んでいるものの悪質滞納者の未払いが続いている状況にある。滞納者の意識改革や新たな滞納者の発生を抑えることで滞納額の減少を図るため、悪質滞納者に対する明渡訴訟を行う訴訟費用が必要であり、所要の経費（悪質滞納者3名分）を計上している。また、市税についても、徴収率の向上と滞納額の圧縮を図るため、19年度からは、預貯金等の財産調査のほかに自家用車等の差押えを実施している。これは、道庁職員の協力を得て行っており、道庁の徴税職員を市の職員に併任し、市で執務し、滞納整理関係の事務の支援を受けている。市の徴税職員への滞納整理の知識や技術の移転等により、市側のスキルアップを図り、自律的な滞納圧縮につなげていくことがねらいとされている。19年度の実績として、それまでほとんど行っていなかった差押えを107件行っており、これ以降も引き続き徴収強化に取り組んでいくため、預貯金調査や差押えを拡大していくために必要な経費を計上し、今後の徴収率向上を図ることとしたものである（畑山 2008）。

#### イ．施設等の維持補修等関係

市営住宅の空き戸数が増加していることから、人口規模にあわせた管理戸数の適正化や住宅の集約化を図り、将来にわたる市営住宅の維持管理経費の節減と市営住宅の集約化に向けた検討を行うこととしている。

夕張市にとって、市営住宅の除却や集約化の検討事業については、財政再建下にはあるが、可能な限り取り組んでいくことが必要と考えられる課題である。畑山（2008）によれば、その背景にあるのは、市営住宅の管理戸数の多さと老朽化である。夕張市の市営住宅等の管理戸数は、この計画変更の時点で4,255戸となっており、これは、北海道内では10万～15万人の人口規模の室蘭市や小樽市に匹敵する。市の全世帯数に対し、市営住宅入居世帯の占める割合は44.6%と約半数に上っている。老朽化も進んでおり、経過年数が30年以上の住宅が全体の62.9%を占めている。また、市の人口減少からわかるように、入居率も68.2%となっている。空家住宅の解消や管理戸数の低減・集約化などによる維持管理費の抑制が必要であり、これは、防犯や生活環境の維持、堆雪スペースの確保にも資するものである。夕張市は旧北炭（株）から炭鉱住宅を市営住宅として引き受けた経緯などから市営住宅管理戸数が多いが、全戸空家となっている住宅が85棟あり老朽化が著しい状況にあった。屋根や外壁の崩落を防ぐ修繕も費用がかかるが倒壊のおそれもあることから、危険住宅については除却を進める必要があることから、所要の経費を計上するものである。財源については、一般財源は充当せず、地域住宅交付金（国補助）のほか基金からの特定財源を活用するものである。

また、1棟に1戸しか入居していない管理戸数も多く、住宅管理の維持補修費や除雪費が増嵩している。独居高齢者世帯も多いことから入居者の安否確認もしにくくなっていた。こうしたことから、市営住宅の再編に係る調査を実施し、入居者の移転の適否の検討を進め、人口規模に沿った規模の管理戸数に適正化を図る必要があることから、調査に係る所要の経費を計上している。

## ウ. 各種事務事業の見直し

### I 義務的な事務事業

平成20年度で公営企業金融公庫が廃止され、新たに地方公共団体が共同して地方公営企業等金融機構を設立することとなり、機構設立に伴う各地方公共団体の出資が必要となったことから所要の経費（一般財源）を計上するものである。また、平成20年4月から75歳以上の高齢者は新たに後期高齢者医療保険制度に加入することとなり、医療給付は北海道後期高齢者医療広域連合で事務を行うことから、各市町村の被保険者に係る医療給付費相当額は各市町村が負担する必要があるため、後期高齢者医療給付負担金として所要経費を計上するものである。財源は、老人保健医療事業会計への繰出金の減額などで対応するものである。このほか、地方への税源移譲や財政再建計画による市民税率の増、離職等による給与所得の変動などにより市民の税負担に過誤が生じていることも想定されることから、適切に税の還付処理を行うための所要経費を計上したり、旧市立総合病院の廃止前の診療報酬に係る過誤納金の発生に対応するための所要経費を追加したりしている。

また、扶助費において、保育所入所児童が計画より減少しないことによる保育所入所児童扶助の増、法改正による児童手当給付の増、生活保護受給者の増に伴う増も見込むこととしている。

### II その他の事務事業

全国から寄せられる寄付金の幸福の黄色いハンカチ基金への積立や、市民団体からの公募事業への同基金の取崩しによる助成費用を計上するほか、消防・救急関係の所要経費を計上している。平成18年度末の市立総合病院の廃止に伴いすべての二次・三次救急患者を他市町の救急病院に搬送しており、搬送の重要性が増していたところであるが、救急車2台体制では救急出動の重複や車両点検があった場合に救急業務に支障が生じることが懸念されており、平成19年10月以降、札幌市から高規格救急自動車を1台の貸与を受けていたが、20年には民間団体から救急自動車の寄贈を受けられることとなった。そこで救急自動車に搭載する必要な資機材整備を行うため、指定寄附金を活用し所要経費を追加するものである。

また、市が既に保有している高規格救急車に積載している救急資機材についても、保守サービス終了に伴い新規の資機材導入を行う必要があるため道補助による所要の経費を計上

することとしている。さらに、人的体制の強化のため、救急隊員養成に係る所要の研修経費や新規採用職員を消防職員として養成するための研修経費について所要の経費を計上することとしている。

このほか、高齢者比率が高く、豪雪地帯でもある夕張市において、市民の除雪負担を軽減するとともに、除雪ボランティア活動を通じた地域コミュニティの形成に役立てるため、民間財団の助成事業を活用した除雪機の導入費用を計上している。

#### エ. その他 20 年度当初予算のための歳入歳出調整

上記の事務事業への対応のほか、歳入については、19 年度の税収や交付税額、使用料・手数料等について財政再建計画額と乖離が生じたことから、20 年度分についても、19 年度の実績を踏まえるととも 20 年度の国の地方財政対策に基づく地方財政全体の動向も勘案して算出を行い、財政再建計画に反映した。

具体的には、地方税については、19 年度決算見込みや事業者から申告のあった給与支払状況報告等の最新の税情報による推計により減額し、交付税額や譲与税額等については、総務省から示された 20 年度の地方財政対策における地方交付税総額の増加率や交付税における地方再生対策費<sup>194</sup>の創設も勘案し算出した。その他、使用料・手数料については、住宅使用料・ゴミ処理手数料が 19 年度決算見込みにおいて財政再建計画額との乖離が生じていることから、実績を踏まえて歳入見込額を算出するなどの調整が図られた。

このように、財政再建計画に盛り込まれていない新規の財政需要に対応する一方で、歳入の減もあったが、計画変更に当たっては、さきに述べたとおり、新たに行う事業の財源として国や道の補助金で活用できるものを計上するとともに<sup>195</sup>、19 年度に減額した土地開発公社の用地取得について、20 年度以降の土地開発公社からの用地取得計画の見直しに伴い、20 年度事業費の増等に地方債を活用することとしている。また、職員数の当初計画見込み以上の減による給料等の減額や退職者数見直しに伴う退職手当の減、19 年度の契約事務の適正化<sup>196</sup>等による事務事業の執行状況を踏まえ次年度も物件費の減を見込んでおり、こうした歳出減によっても財源を確保するものとなっている。なお、住民サービスに関連する主

---

<sup>194</sup> 地域再生対策費は、平成 20 年度の地方財政計画において、地方税における偏在是正措置により生じる財源を活用して、地方の自主的・主体的な活性化に必要な経費対応するため、交付税の歳出の特別枠 4000 億円を計上するものである。市町村、特に財政状況の厳しい地域に重点的に配分されることとされた。

<sup>195</sup> 計画外の事業部分への国庫補助等の対応だけではなく、例えば、市が実施している保健福祉事業のうち、保健師が生後 4 か月までの乳児のいる全戸家庭を訪問し子育て支援に従事している場合等には、その保健師の人件費に対し国の「次世代育成支援対策交付金」が交付されることとなったため、計画上、一般財源であったものを国費に振り替えることにより一般財源の確保を図っている。

<sup>196</sup> 契約事務の適正化は、道庁の契約事務調査及び助言を踏まえ行われたものである。夕張市においては、適正な契約事務の実施による競争性の確保を図り、歳出の見直しを行うことが重要であり、予定価格の積算等が適正か、指名競争入札や随意契約の場合の業者の選定が適正か、等の観点から妥当性を確保していくものである。これにより物件費や維持補修費の節減が図られた。

要事業のうち約4割は対前年度同額ないし増額としている一方、20年度になって新たに廃止した事業は特になく、住民サービスの維持が図られているところである。最終的には、歳入歳出総額は26,869千円の増となったが、20年度においては、計画どおりの赤字解消が図られる見通しとなった。

#### (4) 財政再建計画の軽微な変更（平成20年3月）

平成20年3月の財政再建計画の変更については、既に2月末に議会による再建計画変更の議決を経て、3月5日に、総務大臣の同意を得たところであった。しかし、その後、民間法人から市に対して、救急資機材充実を目的とする1,100万円の指定寄附がなされたところであり、寄附金の収入調定を取り急ぎ行い、19年度予算の最終補正で、歳入に寄附金収入を立てるとともに、歳出に積立金を計上する内容の予算の補正を行う必要が生じた。このため、予算の補正と併せて再建計画の「軽微な変更」を行ったものである。この場合の軽微な変更とは、再建法施行令第3条第1項及び同法施行規則第3条第4号にいう「歳出の財源に充てた使途の特定しない歳入の増減額に影響しない範囲内における歳入又は歳出の増減」、すなわち計画における各年度ごとの節約すべき一般財源充当額の総額の減少を伴わないものであり、通常の計画変更とは異なり、総務大臣の承認は不要であるが、変更後ただちにその内容を総務大臣に報告しなければならないものである。3月27日に補正予算の議決を得て、翌28日に、総務大臣に報告を行った。

#### (5) 小括：平成19年度の実施状況

これまで見てきたように、平成19年度は、9月、3月の2回の計画変更と1回の軽微な計画変更を行ってきた。以下、既述の計画変更事項も含め、歳入歳出両面について、財政再建計画の歳入歳出年次総合計画に計上されている性質別経費の項目ベースで、再建法に基づき夕張市が作成し、総務省に提出している「財政再建計画の平成19年度実施状況」により、全般的な平成19年度の実施状況をまとめておく。

##### ① 歳出関係

人件費については、財政再建団体入りを機に平成18年度に導入された勸奨退職制度により削減が進められた結果、全会計の職員数は、平成19年4月1日現在で165名であったが19年度中も職員の退職が続き、19年度終了後は計画の想定より20名少ない148名となった。このため、時間外勤務手当は計画で想定していた人員より少ない体制で業務を行っていたことから増額する一方、退職手当についても計画では退職者を見込んでいなかったことから増額したが、全体として職員数が減少したことから、その分の人件費相当額についても、

時間外勤務手当や退職手当の財源として活用もされ、結局、総人件費は7,100万円の減額となった。

物件費や維持補修費は、平成18年度に検討された事務事業の見直しをベースに進め、北海道による契約事務調査と助言に基づき契約の適正化や経費節減に努めた結果、物件費で1億円、維持補修費で6,500万円の減額となった。

扶助費は、財政破綻後、原則として単独事業が廃止されたが、計画変更により福祉灯油事業を実施した。しかし、生活保護費などにおいて計画で見込んでいた対象人員や給付単価などが見込みを下回ったことから1億円を超える減額となった。

補助費等について、各種補助金は大幅に減額していたが、寄附金を「幸福の黄色いハンカチ基金」に積み立て、これを活用し市民団体への助成事業を実施した。また、旧観光事業会計に係る消費税納付金などの義務的経費の追加的支出も行われた。

投資的経費は、補助金等を活用した診療所施設改修工事と観光案内板移転設置工事の2事業を追加して行ったのみであった。

公債費については、金利5%以上の公的資金に係る補償金免除繰上償還の実施と同時に、低金利の借換債を発行し、後年次の利子負担の軽減を図った。

他会計繰出金については、繰出基準に基づく繰出しを行うとともに、下水道事業会計については、単年度赤字分の繰出しも行った。

## ② 歳入関係

財政再建計画に規定する税率による課税を行ったほか、滞納処分の強化を図るための預金の差押や市営住宅使用料滞納者への督促、各種使用料の50%の引上げ、ごみ処理手数料の新設を実施した。新設のごみ処理手数料については、計画に比べ減収（約2割減）になったもののごみの減量化（前年度比約4割減）が進んだ。

このほか、財政再建計画に見込んでいなかった寄付金収入が約1.9億円に上り、指定寄附金を「幸福の黄色いハンカチ基金」に積み立てたほか、財政再建団体になった経緯や財政再建に向けた取組についての市外からの視察対応の有料化、ホームページや公用封筒の広告媒体としての活用、インターネットでの公有財産売却や寄贈を受けた盆栽の競売、市庁舎1階スペースの指定金融機関への貸与等を行った。また、平成19年度は財政破綻、再建団体入り後の立上りの年度ということもあり、18年度に財政再建のために決定された方策の効果が19年度になってようやく金額として固まったというものもある。例えば、財政破綻に伴う第三セクター整理後の臨時的清算金収入があったところである。

以上、平成19年度においては、歳入項目の一部が当初計画の見込みを下回ったが、地方交付税が一定額確保されたことや歳出抑制及び新たな歳入確保の取組などがなされた結果、計画額よりも約3.7億円上回る赤字額が解消できることとなった。これについては、平成20年度において、予算で計上した前年度繰上充用金の額の扱いをどうするかにつながってい

った。

### 3. 平成 20 年度における財政再建計画の推進と変更

#### (1) 国の財政施策の動向

平成 19 年夏に表面化したサブプライムローン問題に端を発し、世界的な景気の悪化が国民の生活や経済に大きな影響を及ぼすことが懸念されたことから、国は平成 20 年 8 月に、「安心実現のための緊急総合対策」を決定し、9 月には、これに基づき、平成 20 年度補正予算（第 1 号）が閣議決定された。この中で、地方公共団体が安心実現のための緊急総合対策に対応した総合的な対策を実施し、地域活性化を図ることができるよう、「地域活性化・緊急安心実現総合対策交付金」が創設された。総額 260 億円、うち 245 億円程度を市町村に対して配分することとされた。各地方公共団体の申請に基づいて交付するものであり、地方公共団体が策定する地域活性化・緊急安心実現総合対策実施計画に掲載された国庫補助事業や地方単独事業の所要経費の合計額に対し、人口、第一次産業就業者比率、高齢者人口比率等の外形基準に基づいて算出される額が交付額の上限とされた。財政力の弱い小規模団体や原油高騰の影響が特に大きい離島や寒冷地に配慮がなされている。

さらに、金融市場の混乱が国民生活、とくに経済的な弱者に大きな波となって押し寄せてくるおそれがあることを踏まえ、都市部との格差に悩む地方等に対し、手厚い支援を行うことによって、緊急の備えを万全とするため、新たな経済対策として、10 月には「生活対策」が決定された。重点分野の一つとして「地方の底力の発揮」が位置づけられ、地域活性化等に資するきめ細かなインフラ整備などを進めるため、「地域活性化・生活対策臨時交付金」を、総額 6,000 億円、うち市町村に対して 3,500 億円程度配分することとされた。各地方公共団体の申請に基づいて交付するものであり、地方公共団体が策定する地域活性化・生活対策実施計画に掲載された事業のうち国庫補助事業や地方単独事業の所要経費の合計額に対し、地方交付税法の「地方再生対策費」の算定額を基本として算出される額を上限として交付することとされ、地域経済の疲弊著しい団体や財政力の弱い団体、離島や過疎等の条件不利地域などに配慮がなされている。さらに、「生活対策」において、家計への緊急支援として総額 2 兆円規模の定額給付金が実施されることとなり、その総額及び給付に要する事務費についてその全額を国が市町村に補助することとされた。

また、厳しい経済情勢を踏まえ、平成 20 年度から 3 年間のうちに景気回復を最優先で実現するとともに、雇用問題等を最重要課題として万全を期すため、12 月には「生活防衛のための緊急対策」が公表された。この対策において、交付税については、地方公共団体が雇用創出等を図るとともに、生活者の暮らしの安心や地方の底力の発揮に向けた事業を実施



することができるよう1兆円増額することとされた<sup>197</sup>。このほか、雇用対策として都道府県向けに「ふるさと雇用再生特別交付金」及び「緊急雇用創出事業交付金」が創設された。

このように、景気悪化に端を発し、国は矢継ぎ早に、次々と地方向けの交付金の創設や交付税の増額を行っていった。これは、後に見るように、夕張市にとっても財政再建計画外の財源が生み出されることを意味しており、計画変更により必要な事務事業を実施することに大きく寄与することとなっていった。

## (2) 平成20年度における財政再建計画の推進と変更

平成20年度は、18年度末に財政再建計画を策定し財政再建団体に移行してから実質2年目となる。年度初めの4月2日の定例記者会見において藤倉市長は、「直観的表現でいわせてもらおう」と前置きしつつ、夕張市の体力では100億円を10年で返済するのが限界であるとして、国や道の責任も問いつつ、厳しい再建計画の緩和や支援を求める姿勢を見せた（読売新聞・平成20年4月3日、毎日新聞・平成20年4月3日）。これに対し、北海道知事は4日の定例会見で、まずは計画が始まったばかりなので計画の達成を努力いただきたいと計画履行を求めるとともに、予測できない事態があった場合、計画は随時見直すことができるとして計画変更に一定の理解も示した上で、計画の実行を求めるスタンスを見せた（毎日新聞・平成20年4月5日）。また、総務大臣も4日の閣議後会見で、夕張市からの話を随時聴く用意があるとしつつ、計画は実施に移ったばかりなので、確実に実行していくことを求めた。（読売新聞夕刊・平成20年4月4日）

その後、市長は、4日午前知事を訪れ、2日の記者会見の報道は本意でないと説明を行った。市民の「ガス抜き」を意識したものとみられたが、波紋の大きさを懸念し、道に説明したものと考えられる（日本経済新聞・平成20年4月5日）。しかしその後、市長は23日の会見でも100億円を10年で返済するのが夕張の体力であるとの発言を重ねて行った。（北海道新聞・平成20年4月27日）。この後、9月定例市議会での質問に対し、市長は、新たな健全化法に基づき市が策定する必要がある財政再生計画について、353億円を18年間で返す財政再建計画を基本にするとし、100億円を10年で返済するのが限界としていた発言とは異なり、大枠で現行の財政再建計画を踏襲する考えを示した。市長は、住民向けに財政再建計画の大枠見直しの必要性を示す姿勢と、国や道、市議会に対する財政再建計画を大枠踏襲するとの姿勢の間で揺れ動いていたことが見て取れる。後述するとおり、この100億・10年限界論に基づき期間短縮や支援を求める市長の意見は、21年度の財政再生計画策定過程において、計画期間と市の財政再生方策の内容、道や国の支援のあり方に影響していくこととなる。

---

<sup>197</sup> 生活防衛のための緊急対策に基づく地方交付税の1兆円増額分は、雇用創出につながる地域の実情に応じた事業の実施に必要な経費を計上する特別枠「地域雇用創出推進費」の創設（5,000億円）と地方財政計画の歳入歳出の見直しを通じた地方財源の充実（5,000億円）からなるものである。

市長のこうした主張はともかくとして、足下の実質2年度目の財政再建計画に基づく財政運営においては、6月、9月及び平成21年3月の3回、計画変更を行ったほか、軽微な変更を1回実施しているが、赤字解消額や再建計画期間の変更はないものとなっている。

#### ① 財政再建計画の変更（平成20年6月）

歳出については、財政再建計画において夏季期間に存続させることとしたプール施設のスイミングセンターが屋根の崩落事故により利用できなくなったことを踏まえ、市民への安定した親水機会を確保するため、道補助金や損害保険金を活用して実施する「清水沢プール上屋新設事業」に係る経費や、消防・救急体制の充実強化のための指定寄付金を活用した「救急自動車」の装備の充実を図る経費のほか、市内唯一の有床診療所の指定管理者である医療法人財団に対して、経営基盤の強化を図り、市立診療所の持続的経営に資することを目的に、立上りに要した経費及び施設の老朽化に起因する光熱水費の増嵩経費に係る緊急的な運営費補助など、真にやむを得ないものとして、必要な額を計上した。また、歳入については、清水沢プール上屋新設に充当する道補助金やスイミングセンター損害保険金収入を計上するほか、救急自動車整備に活用する幸福の黄色いハンカチ基金（指定寄付金）を繰入金に計上した。こうした歳入で不足する分は歳出の前年度繰上充用金の減額による対応が図られた。

#### ア. 組織・財政管理関係

6月の計画変更の際には、組織や財政の管理、行財政運営の負担軽減等のために必要なものとして計画変更を要するものとして掲げられた事項はなかったが、関連するものとして、国民健康保険料の引上げが行われることとされた。これは、財政再建計画の直接の対象ではないが、結局は赤字が特別会計にとって負担になる場合には市の一般会計からの繰出しが必要になりかねないので、その意味では、特別会計も健全化が求められることとなる。

国民健康保険事業会計は、平成19年度決算で約4,800万円の赤字となり、累積赤字も膨らむ見通しである中、後期高齢者医療制度の導入等で保険料の値上げが必要となった。被保険者均等割で現行2万2,600円を2万4,900円に引き上げる等の措置がとられることとなった。夕張市では、保険料が5年間据え置かれ、住民一人当たりの医療費は道内173自治体・広域組合中11位と高位にあるのに対し、保険料は120位と低い方であった。（朝日新聞・平成20年6月11日、6月10日市議会常任委員会資料）財政再建計画で様々な負担や行政サービスの削減に見舞われていたが、市当局として、医療費と国保料のこうした状況を議会にも示しつつ、国保料の引き上げの意向を示したところ、議会において大きな反対もなく引上げがなされることとなった。

## イ. 各種施設の維持補修等関係

### I 救急自動車整備

9月に民間団体から寄贈を受ける予定であった救急自動車については、高規格救急自動車として運用するための資機材の整備等に係る経費について、19年度末に行った20年度予算に係る財政再建計画の変更により対応したところであるが、消防・救急体制の充実強化に活用するための指定寄附があったことから、除細動器や観察用資機材について、さらなる整備の充実を図るため所要の経費を計上することとしたものである。

### II プール崩落対応

平成20年3月、積雪により、市の屋内温水水泳施設であるスイミングセンターの屋根が崩落した。財政再建計画上は、「基本方針」において、市内4か所のプールを廃止し、スイミングセンターについては、それまでは通年営業だったものを、学校の夏季休暇期間に限定した施設運営により維持管理経費の縮減を図ることとされていた。

市民、とりわけ児童生徒の親水機会の確保や小中学校の授業に支障が生じることのないよう、施設復旧経費や立地条件を考慮し、休止していた清水沢プールに上屋（設計は道が無償で実施）を設置し、自然加温の屋外プールとしてではあるが代替施設として再開することとなった。財源については、建物及び機械設備にかけられていた損害保険金が市に入ることが判明したことから、その保険金財源を活用するとともに、道の補助金を活用することとし、市の一般財源の持出しはないものとなった。

なお、上記のとおり、財政再建計画の本文（基本方針の部分）にもプール施設に係る記載はあるが、開設する施設数の増加ではないこと、維持管理経費も節減されるなど新たな財政負担を生じるものではなく後年度の計画に影響を及ぼすものではないことから、財政再建計画の本文（基本方針）の変更は行われなかった。

## ウ. 各種事務事業の見直し

20年6月の計画変更において議論を呼んだものが市立診療所関係の計画変更であった。市立診療所は指定管理者制度により運営されているが、規模の大きい病院から診療所に移行したことや施設が老朽化していることから、光熱水費が経営を圧迫しているとして、運営する医療財団法人から市に対し運営費補助が求められたものである。

市議会からは、指定管理者との協定上、市からの運営補助はしないこととなっているとの指摘や、ほかに市有施設の指定管理者もいる中でなぜ診療所運営者だけに補助をするのか、といった批判も示されたが、夕張市は、地域医療の確保という観点から、現在法人が担っている有床診療所の機能は維持していく必要があるためとして、厳しい経営環境の改善に資するよう一定の補助を行うこととしたものである。

財源としては、平成 19 年度に決算剰余が生じることが見込まれ、20 年度歳出である前年度繰上充用金を減額できる見込みが立っていたことから、必要な経費全額を前年度繰上充用金の減額により賄うこととなった。

なお、夕張市は平成 19 年度にも病院から診療所に移行したことに係る施設修繕費を立ち上がり支援として負担していたが、20 年度にも支援が必要となったことから、現状の施設での運営を続けるとすると、今後もハード・ソフトの財政的な支援が求められる可能性があること、また、財政再建団体として基本的には市からの運営費補助等を行わないこととしている中で、毎年度、そのときの財政状況を踏まえつつ支援ができるかどうか判断し、決定するまでの調整コストも存在することを踏まえ、将来的に、老朽化した旧市立病院施設のままで診療所を設置するよりも、より小規模で暖房効率のよい建物へ建て替える方が望ましいとの考えを持つに至った(読売新聞、朝日新聞、北海道新聞・いずれも平成 20 年 5 月 16 日)。これについては、第 6 章で後述する財政再生計画への移行の際の懸案事項の一つとなった。

## ② 財政再建計画の変更(平成 20 年 9 月)

6 月変更以降に生じた課題に対応するため、9 月にも財政再建計画の変更が行われることとなった。変更に伴い生じる財源については、国や道の補助金、指定寄付金を活用するほか、前年度繰上充用金の減額により対応することとし、赤字解消額や計画期間の変更、財政再建の基本方針やその具体的措置についての変更はないものである。具体的内容は次のとおりである。

### ア. 組織・財政管理関係

#### I 行政体制の確保等(一般会計人件費の確保、消防職員の採用)

平成 20 年度末までの退職見込み者に係る退職手当の追加や、平成 19 年度人事院勧告を踏まえ、20 年度からの扶養手当及び期末勤勉手当について国と同様の改定を行うための経費を計上することとした。また、職員の退職により、財政再建計画で予定していた人員を下回る職員数で業務を実施している中、公共施設の維持管理業務や指定管理者との各種調整など業務量が増大していることから、必要と見込まれる時間外勤務手当についても追加することとした。さらに、消防・救急体制の強化のため消防職員の新規採用を行うこととし、消防学校への入校や被服貸与など必要な経費を計上することとした。このほか、市内 8 カ所の市営墓地の清掃について、市職員と市職員 OB からなるサポートセンターによる実施を予定していたものの、サポートセンターの体制等から実施が見込めなくなったことから、職員の業務負担の軽減を図るため業務委託をする経費を追加している。

## II 総合行政システム（基幹システム等の更新）整備

住民税の制度や後期高齢者医療制度の改正といった国の制度改正により、市の総合行政システムの改修が必要となったが、一方において、もともと21年度には市の総合行政システムの整備を予定していた。そこで、21年度のシステム整備を前倒しして国の制度改正に伴う改修と合わせて行うことにより、システム改修経費が節減できることから、システム整備を20年度に前倒しして実施することとなったものである。

### イ. 各種施設の維持補修等関係

平成20年9月の計画変更においても、様々な施設等の維持補修への対応が迫られた。夕張神社法面の崩落事故への緊急的な応急工事への財源対応を行ったほか、給水設備の老朽化等による漏水事故を起こした公営住宅についての緊急修繕及び他の公営住宅の点検・工事、共同浴場3か所の緊急修繕、し尿処理場破砕機の緊急整備、各地区の住民活動の拠点となる生活館の一つである紅葉山会館の屋根の塗装工事、消防防災倉庫等の整備を行った。し尿処理場破砕機については、ゴミ処理有料化後、異物の混入が増えたことで、し尿汲み取りの際の破砕機の損傷が激しくなったことに対応するものである。また、紅葉山会館をはじめとする生活館については、財政破綻後、各地区の自治会を指定管理者とし管理運営を委ねるようになったが、紅葉山会館は、平成5年に改修して以来大規模な補修を行っておらず損耗が激しくなっている中、放置すると雨漏り等により大規模改修が必要となり多大な費用が発生する恐れがあることから早急に屋根の塗装を実施することとしたものである。また、消防防災倉庫等については、災害物資や防災資機材を保管している市役所本庁舎と消防本部がある清水沢地区が9kmほど離れており、災害対応等が危惧されることから、消防本部敷地内に防災資機材倉庫を整備することとしたほか、消防署の統廃合により消防本部に消防車両を集約したが収容スペースが不足し屋外に車両を保管しており、車両の安全管理とりわけ冬季の出動に当たっての活動に支障を来しかねないことから、降雪期前に早急に車庫を整備することとしたものである。このほか、消防隊員の活動に資する消防携帯無線機器の整備も行うこととしている。

### ウ. 各種事務事業の見直し

#### I 義務的事業

夕張市では保育所運営は民間で行われている。児童福祉法に基づき、市町村は、市町村以外の者の設置する保育所における保育費用を支弁しなければならないこととされていることから、財政再建計画においても費用計上をしている。平成20年5月に児童福祉法による国庫負担金の改正により基本額が増額されたこと、また、入所児童数が見込みを上回ったことから必要な経費を計上するものである。

このほか、障害者自立支援法に係る特別対策事業（障害児の早期発見のための検査器具や視覚障害者の情報支援用具等の整備）、住民税の過年度過誤納還付金、養護老人ホームの10月からの民間移譲に伴う地方債（再建計画策定以前に改築に向け実施設計事業を地方債により実施）の繰上償還など義務的に対応しなければならないものについて計画変更により対応した。

## II その他の事務事業

全国から寄せられる寄附金は、財政破綻後の夕張市の住民自治を維持し、活力ある地域社会の実現や地域資源を活かしたまちづくりに向けた取組のために活用されており、市民団体からの公募事業と市民委員による選定に係る所要額については、19年度末に20年度予算に係る計画変更で予算化して実施しているが、20年9月の計画変更では、申請された事業のうち透析患者の搬送事業及びふれあいサロン運営事業<sup>198</sup>については、市の医療対策や高齢者対策の面から公共性が高いものと判断し、公募選定事業とは別枠で助成することとしたため、その経費を追加するものである。両者とも実施主体は市社会福祉協議会である。また、市立診療所や保育所を運営する保育協会といった特定団体向けの指定寄附もあったことから、そうした団体への助成も行われた。

このほか、平成20年4月以降の原油価格の高騰により、ガソリン、軽油等が値上げされており、当初予算で見込んだ単価では契約が困難となる見込みであることから必要な経費を計上することとしたほか、文部科学省が20年度に創設した学校支援地域本部事業を活用し、中学校区を単位とした本部や協議会等の設置に必要なコーディネータの配置などを全額国庫負担で実施することとした。

### ③ 観光施設の指定管理の返上と市の対応

必ずしも財政再建計画自体の変更を伴うものではないが、計画推進に当たって課題となったのが施設管理のあり方であった。市立診療所の指定管理については、計画変更を要するものとして修繕や指定管理者への運営費補助といった対応を行っていったが、観光施設についても、計画推進の実質2年度目となる平成20年度になると、指定管理者による施設運営の不安定さが顕在化していった。

夕張の観光施設の多くを一括受託して指定管理を行っていた加森観光は、旧北炭の迎賓館で夕張市が保有していた夕張鹿鳴館（旧北炭鹿ノ谷倶楽部）について、施設の老朽化で管理運営にリスクがあるとして10月をもって指定管理を返上した。市はただちに、市民や有識者からなる検討委員会を設置し、建物の保存や活用について議論を行った。その議論の結果、貸付又は譲渡が妥当との検討報告が出たことから、これを踏まえ公募を実施し、民間企

---

<sup>198</sup> ふれあいサロンとは、市が廃止した連絡所を活用し、自治会役員等の有償ボランティアによる高齢者の生活相談業務を実施するものである。

業に物件を無償譲渡し、当該企業が施設を再開することとなった。

このほかにも、加森観光は、老朽化し不採算である施設（SL 館やはくせい館）について相次いで指定管理を返上することとなったが、これらについては休止することとなった。また、温泉施設の指定管理をしていた別の指定管理者も 11 月に指定管理を返上したが、再公募の結果、別の企業が指定管理を行うこととなった。同じ指定管理でも市立診療所とは異なり、市は観光施設については公費を支出せず、休止または民間企業への譲渡や業務委託を行うという対応をとっている。市は財政破綻後、観光事業を実施せず、稼働できる施設については民間の指定管理者に対し委託料のない管理委託により運営をゆだねており、市が行う事業というものは基本的になかった。財政破綻前には市の組織が部制を敷く中で、観光部門も観光対策本部という部級の組織が編成されていたが、破綻後は地域再生課の商工観光グループへと縮小され、担当職員も数名程度の規模となった。しかし、決して業務がなかったわけではなく、観光施設の管理主体等の転換の調整や施設の処理、民間が主催するイベントの調整などに多くの労を割くこととなっていた。

#### ④ 財政再建計画の変更（平成 21 年 3 月）（20 年度予算分）

平成 20 年 9 月変更以降に生じた課題に対応するとともに、この時点で計画額と乖離が生じると見込まれる項目について、再建計画上の 20 年度の歳入・歳出額を変更するものである。変更に伴い必要となる財源については、国や道の補助金や地方債を活用するほか、前年度繰上充用金の減額により対応することとし、赤字解消額や再建計画期間の変更はないものである。具体的な内容は次のとおりである。

##### ア．組織・財政管理関係

職員の退職手当について、9 月変更により新規退職者に係る支給額を計上したが、なお予見しえない退職者が出た場合の計画変更を避けるため、あらかじめ一定の予算を確保するもののほか、消防団員について年度末までに退職が見込まれる者に対する退職報償金を支給するため所要の経費を計上している。職員の退職手当については一般財源、消防団員の退職報償金については消防団員等公務災害保養等共済基金からの支払により対応するものである。

##### イ．施設等維持補修関係

###### I 中学校大規模改修

平成 22 年 4 月からの中学校を 1 校とすることを踏まえ、20 年度に実施設計を行い、21 年度に建築工事を予定していたが、20 年度の国の第 2 次補正予算において公立小中学校耐震

化事業が盛り込まれ、補助率が嵩上げされることから、20年度の補正事業として前倒しで実施することとし、所要経費を計上するものである。財源としては国の補助金のほか、過疎地に有利な過疎対策事業債を活用し、残りを一般財源とし、極力一般財源の持ち出しを抑えることとするものである。

## II 地域活性化・生活対策臨時交付金事業

さきに述べたとおり、平成20年度第2次補正予算において、地方公共団体が地域活性化等に資するきめ細かなインフラ整備などを進めるため、「地域活性化・生活対策臨時交付金」が創設されたことから、この交付金を活用し、市が作成する地域活性化・生活対策実施計画に基づく事業を実施することとしたものである。総事業費は186百万円であり、このうち40百万円は基金に積み立て、平成21年度に取り崩して事業充当することとしている<sup>199</sup>。事業内容としては、生活館、し尿処理場、共同浴場、橋りょう、公営住宅等の住民生活に密接に関わる施設の修繕のほか、災害用備蓄品整備、消防資機材の充実、除雪車両の更新といった住民の安全・安心にかかわるハード整備等を行うこととしている。また、老朽化が進む市庁舎について、外壁や駐車場連絡橋、エレベータ等、市民に危険を及ぼす箇所の修繕工事もこの交付金を活用し実施することとしている。なお、次年度に活用を図る予定の40百万円については、中学校統合の備品等購入や市立診療所の運営費等補助、文化スポーツセンター補修等を想定し、復興再建基金<sup>200</sup>に積み立てることとしたものである。

### ウ. 各種事務事業の見直し

義務的なものとしては、国民健康保険事業会計における繰出基準の変更による増が必要となったため、所要の経費を計上することとしている。また、その他の事務事業として、平成19年度に実施した福祉灯油事業を20年度も実施するため所要の経費を計上したほか、幸福の黄色いハンカチ基金等への積立を行っている。

歳入については、国の補正予算による地域活性化・生活対策臨時交付金等の国庫補助金や、福祉灯油事業等に対して見込まれる道支出金を計上するとともに、充当率及び交付税措置率の高い有利な過疎債を活用するほか、前年度繰上充用金の減により対応するため、再建計画における赤字解消額の変更はないものである。

このうち、過疎債については、既述のとおり中学校大規模改修に活用するほか、既に20年度予算に係る計画変更を行い指定寄附金により整備することとされていた高規格救急自動

---

<sup>199</sup> 地域活性化・生活対策臨時交付金については、原則平成20年度予算に計上された事業に充てられるものである（繰越可）が、21年度中に取り崩すことを条件に交付限度額の3割を上限に基金積立が認められている。

<sup>200</sup> 復興再建基金は、三菱大夕張炭鉱の災害に際して寄せられた見舞金等の残金を元に設置していたもので、夕張市の復興再建資金に充てることを目的とする特定目的基金である。



車の資機材整備について、過疎債の事業対象となることが判明したことから、財源を寄付金から過疎債に振り替えるといった対応を行っている。

また、国の補正予算による地域活性化緊急安心補助金や道の地域再生チャレンジ交付金を歳入に計上しているが、これらについては、すでに当初予算や9月の計画変更で行うこととしていた事業の財源振替として活用しており、一般財源や黄色いハンカチ基金の節約につなげている。

#### ⑤ 財政再建計画の軽微な変更（平成21年3月）

国の20年度補正予算（第2号）において、家計への緊急支援として、全国の市町村を事業主体とする定額給付金事業が創設され、給付金及び給付に要する事務費が計上された。基本的に所要経費の全額を国の予算で行うことから、財政再建団体である夕張市といえども実施しないという選択肢は事実上なかったことから、夕張市も事業を実施するため所要額を財政再建計画に追加するものである。また、同様に、多子世帯の幼児教育期の子育て負担に対し配慮する観点から、緊急措置として全国の市町村を事業主体とする子育て応援特別手当事業も創設され、国の20年度補正予算（第2号）に手当及び手当給付に必要な事務費が計上されたところであり、夕張市においてもこの事業を実施するため、手当及び必要な事務費を財政再建計画に計上するものである。これはすべて、特定財源の増額及びこれに対応する歳出の増額であることから、財政再建計画の軽微な変更該当するものである。

#### ⑥ 財政再建計画の変更（平成21年3月変更）（平成21年度当初予算分）

平成21年度当初予算に向けた計画変更は、計画策定後に生じた新たな課題に対応するため、また、税収等の見込みを反映させるために21年度当初予算と計画額とで乖離が生じる事項について、財政再建計画の歳入・歳出額を変更するものである。変更にあたっては、それまでの実績を踏まえた歳入の確保や歳出節減により対応し、赤字解消額や計画期間の修正はないものである。具体的な計画変更事項は次のとおりである。

#### ア．組織・財政管理関係

##### I 行政執行体制関係

平成21年4月の職員数は、計画での134人に対して129人と下回っている中、公共施設の維持管理や指定管理者との調整など一人当たりの業務量が増大していることに加え、21年度は健全化法に基づく財政再生計画の策定業務も予定されていることから、必要と見込まれる時間外手当を計上するとともに、冬期間の除雪作業のための所要の経費を計上するものである。

また、職員の大量退職に伴う行政サービス低下の影響を抑制するため、職員の業務を補助する臨時職員の任用が必要となっていたことから、所要の経費を計画に計上するものである。もとの財政再建計画には計上していなかったが、平成20年度は計画変更で計上していた。平成21年度は保健指導事務について未受診者への受診勧告や高齢者の保健相談業務の実施等による業務量増大に対応するため増員することとしたものである。

さらに、職員等の出張旅費についても所要の経費を計上することとした。財政再建計画上は、職員等の出張は原則として旅費を支給しない公用車使用に限っていることから、出張旅費については計画変更により拡大するにしても限定的なものとしている。指定寄付金を活用した市長等の出張、財政再生計画策定等関連の東京出張など必要やむを得ないと認められる業務に係る出張等に対応するためのものである。

このほか、職員住宅について、昭和40年～50年前半に建築されたものが多く、老朽化が進んでいたが、管理者である市が行うべきで入居者の責めに帰することができない修繕（凍結修繕、雨漏り修繕等）について、所要経費を計上することとしている。

## II 財政再建関係

財産の売却や固定資産税収入の増を目指し、土地の売却を進めるためには、用地の測量を実施しなければ一般競争入札にかけられないことから、必要な測量調査委託費を計上している。財源は全額土地売却収入を充てるものである。

また、市税の確保の観点から、滞納管理システムにより、分納の誓約や納税の履行状況の管理などを一元的に行い、滞納整理を着実に行っていく必要があるが、使用中のシステムは耐用年数を大幅に超え、不具合が発生していることから、システムの更新を行う経費を計上している。

さらに、市営住宅使用料の滞納も多く発生しており、平成18年度からは臨戸訪問や催告書発布などを行うようになったが、滞納者の意識改革や新規滞納者の発生を抑制することで滞納額の縮小を図れるよう、悪質滞納者への明渡し訴訟を行う弁護士等費用について計上することとしたものである。財源は住宅使用料を充てることとしている。

### イ. 施設等維持補修関係

夕張市には、北炭（株）から譲渡を受けたズリ山があり、ズリ山上流部から流れる湧水を下流に排水させるための施設が老朽化したことから排水機能が低下しており、災害を未然に防止するため、排水施設の補修等を行う経費を計上するものである。

また、市営住宅の関係では、老朽化が著しく、場合によって倒壊のおそれがあるものについて、昨年度に引き続き、危険住宅の除去費用を計上するほか、消防法の改正により、住宅用防災警報器の設置が義務化されたことから、市営住宅における設置を進めるため所要の経費を計上することとしている。

このほか、市営住宅管理棟数 643 のうち、1 棟 1 戸しか入居していない戸数が 90 程度あるため、住宅管理の維持補修や除雪費が増嵩していること、さらに、独居老人世帯数も多く安否確認が難しくなっていることから、平成 19～20 年度にかけて市営住宅の再編に係る調査を実施したが、これを受け 21 年度には、市営住宅の集約について居住者への説明会を開催し、移転に係る具体的な協議を行った上で随時移転させるための入居修繕経費として所要の経費を計上するものである。これらの財源については、国や北海道からの補助金や復興再建基金繰入のほか、国の補助金の裏負担については一般財源を充当するものである。

## ウ. 各種事務事業の見直し

### I 義務的事務事業

国の制度改正のほか法令等に基づき義務的に対応が必要となるものに対応している。システム関係では、日本国憲法の改正手続に関する法律に基づき国民投票が行われる場合に必要となる投票人名簿の調製をするとともに、期日前投票システムの構築が求められていることから、投票人名簿システムを構築する経費を計上するほか、セキュリティ維持や安定運用のため、平成 22 年 4 月までに機器更改が求められている住民基本台帳ネットワークシステムについて、近隣 6 自治体との共同化により経費を節減して運用するための整備費、平成 21 年 4 月に予定されている障害者自立支援法改正に伴い必要となる障害者福祉システムの改修費用を計上している。

このほか、後期高齢者医療保険制度の導入により、医療給付を行う北海道後期高齢者医療広域連合への医療給付費負担金、年度末までに退職が見込まれる消防団員に対する退職報償金、市民税率の増や離職等での給与所得の変動により市民の税負担に錯誤が生じていることも想定されることから適切に錯誤処理を行うための過年度過誤納還付金等を計上しているほか、健全化法に基づき財政再生計画策定の際に必要なとされる個別外部監査に要する経費を計上している。

さらに、20 年度当初予算に係る計画変更と同様、21 年度当初予算についても、保育所入所児童扶助や児童手当給付の増、生活保護受給者の増に伴う扶助費の増も見込んでおり、国・道補助のほか一般財源を充当することとしている。

### II その他の事務事業

#### i) 黄色いハンカチ基金助成事業

市民団体からの公募と市民からなる使途選定委員会の選定による住民活動の助成事業を引き続き実施する経費を計上しているほか、透析患者の搬送事業やふれあいサロンの運営事業については、昨年度に引き続き別枠で助成することとしている。また、寄附金の基金への積立に要する経費を計上している。

## ii) 農林業関係事業

農業関係では、夕張メロンを基幹とする夕張市の農業振興を図るため、国の農山漁村活性化プロジェクト支援交付金事業を活用し、農協が実施主体となり、農業者が希望するメロン畑の暗渠排水、客土、区画整理等を実施するものである。平成 21 から 23 年度の 3 カ年事業として、国、農協、農業者が費用負担を行うものであり、市の負担は生じないものである。また、林業関係では、市内民有林等の適正な整備のため、国の美しい森林づくり基盤整備交付金事業を活用し、森林組合が事業主体となって民有林の除間伐を行うための所要経費を計上している。国と森林組合が費用負担を行うものであり、これについても市の負担は生じないものである。産業振興に係る事業のための計画変更はほとんど実施されてこなかったが、今回の計画変更においては、市の財政負担もないことから計上されるに至ったと考えられる。

## iii) 休日・夜間救急医療体制補助

昭和 58 年度より当番医制に対し補助を行ってきたが、財政再建計画策定過程において、市立総合病院の存否など医療体制が定まらない中で 19 年度に補助を廃止した。救急医療については、市立総合病院の廃止後、休日は市内 5 医療機関により、平日夜間は時間外の夜 9 時まで 4 医療機関により対応している。旧市立病院廃止後 2 年が経過し、各医療機関の負担も大きいことから、夕張市医師会より休日・夜間急病医療について事業費補助の要請があり、市における救急医療体制確保に必要であることから、看護師等のスタッフに係る人件費について所要の経費を計上することとしたものである。財源は、北海道医師会からの補助金とともに、あらかじめ用途を指定して行われる市への寄付メニューの一つに「住民の健康保持等」も掲げられていることから、そのメニューに指定された寄附金を幸福の黄色いハンカチ基金の取崩しにより活用するものである。

## iv) 妊婦健康診査委託

母子保健法の基づく妊婦の健康診査に対しては、平成 18 年度までは 1 人 2 回、19 年度には財政再建計画により見直しを行い 1 回とし、20 年度には国の指針や市民団体からの要望を踏まえ、5 回のほか超音波検診 1 回の計 6 回分の助成を行ってきた。21 年度については、国が生活対策の一環として妊婦検診の無料化を打ち出し、14 回分を実施することとし、従来分の 5 回については交付税措置、追加の 9 回については国庫補助と交付税措置で全額負担されるようになったこと、また、北海道の調査によると道内の他の全市町村が 14 回分を実施する予定であることを踏まえ、夕張市においても 14 回分の補助に必要な経費を計上することとしたものである。財源は、道を通じた国庫補助及び一般財源（普通交付税措置）としている。

v) 救急救命士養成、消防ホース整備

市立総合病院の廃止に伴い、市外搬送が増加している中、救急救命士のうち3分の1が管理職（署長等）であるため、管理職が救急隊員として配置され、救急活動中にその他の災害が発生する場合は管理職不在となるなど危機管理体制が弱体化していた。救急体制を強化するため、救急救命士を要請することが必要となることから、研修費用等所要の経費を計上している。

また、消防団員が消火活動を行うホースについて、旧来のものから更新が行われておらず、団員の高齢化が進む中で団員の消火活動の負担軽減を図るため、軽量で取扱が容易な新しい消防ホースへの更新を行うこととし、所要の経費を計上している。

これらについては、一部国の交付金を活用しつつ一般財源を充てるものである。

vi) 教育関係事業（中学校備品等整備、外国語指導充実、幼稚園運営）

平成22年4月からの中学校の1校化のため、存続する中学校の大規模改修を国の20年度第2次補正予算を活用して前倒しで行うこととしていたが、この計画変更では、中学校1校化に必要な経費として、給食施設・備品等の購入、校歌・校章の作成、改修工事中の体育授業実施のための代替施設借上料等、所要の経費を計上した。財源は、過疎債と20年度の国の交付金の一部を積み立てた復興再建基金からの繰入れで大部分を賄うものである。

また、平成18年度までは語学指導のため外国語指導助手（ALT）を採用し、外国語教育の充実を行ってきたが、財政再建団体となってからはALTの採用をせず、北海道教育委員会の支援で市内中学校の外国語指導を行ってきた。20年3月の学習指導要領改定により小学校での外国語授業数の確保が求められていることから、休止しているALTの採用を再開するための経費を計上するものである。財源は一般財源であるが、交付税措置がなされていることを勘案したものである。

保育所は認可・無認可合わせ6園が存在していたが、幼稚園は市立ユーパロ幼稚園のみであった。幼稚園については、財政再建計画には平成20年度までしか必要な経費を盛り込んでおらず、同年度をもって廃止するものと想定されていたが、次年度以降も当面存続することとした。これは、未就学児の情操を育み集団生活を通じて人格形成の基礎を養う教育の場を確保することは重要であること、未就学児は減少をしているが、幼稚園児数は必ずしも未就学児数に対し比例的に減少しておらず、経営を維持できる程度の園児を確保することが可能と考えられること、幼稚園の運営は交付税で算定されており、幼稚園を廃止しても交付税算定額がその分減少する見込みであることなどを考慮したものである。財源は、保育料収入や通園バス利用者負担金収入を充てるほか、一般財源を充てるものである。

エ. 平成21年度当初予算のための歳入歳出の調整

歳入歳出については、上記の事業実施に係る変更のほか、平成20年度における歳出の執

行状況等の反映を行っている。人件費について、当初計画で見込んでいた職員数よりも5名少ないことによる給料等の減や退職者数見直しによる退職手当の減を踏まえた減額を行うとともに、建設事業費について、中学校改修を20年度事業として前倒しすることから21年度予算からは減額する等の適正化が図られている。また、歳入については、既述の地方交付税の1兆円増額等を含めた平成21年度の地方財政計画や平成20年度の歳入実績を踏まえ、地方税をはじめ地方交付税や住宅使用料などの自主財源について再算定を行い、この時点における適正な見積りに努めるとともに、特定目的基金の設置趣旨や事業の内容に基づき、基金の活用により財政再建下の市の公共施設や行政サービスの円滑な機能保持に資するものについては、その基金の一部を繰入金として計上することとしている。

### (3) 小括：平成20年度の実施状況

これまでみてきたように、平成20年度は、6月、9月、3月の3回の計画変更と1回の軽微な計画変更を行ってきた。以下、既述の計画変更事項も含め、歳入歳出両面について、財政再建計画の歳入歳出年次総合計画に計上されている性質別経費ベースで、市の「財政再建計画の平成20年度実施状況」に基づき、全般的な平成20年度の実施状況をまとめておく。

#### ①歳出関係

人件費について、平成18年度勸奨退職制度により削減が進められ、平成19年度以降も退職者が続いた結果、全会計の職員数は、平成20年4月1日現在で、計画の想定より20名少ない148名となった。消防・救急体制維持のため消防職員を3名採用したものの、行政職員については5名の退職者があったため、20年度末の職員数は146名となっている。時間外勤務手当は、計画で想定していた人員より少ない体制で業務を行っていたことから増額するとともに、退職手当についても計画では退職者を見込んでいなかったことから増額したが、全体として職員数が減少したことから、人件費全体の執行額は見込みを下回り、4,600万円の減額となった。

物件費や維持補修費は、平成18年度に検討された事務事業の見直しをベースに、引き続き契約の適正化や経費節減に努めた一方、原油価格高騰に伴い燃料費を増額したが、その後下落したこと、降雪量が少なかったことから除雪経費が見込みよりも少なく済んだことなどもあり、物件費で1億600万円、維持補修費で4,800万円の減額となった。

扶助費は、財政破綻後、原則として単独事業が廃止されたが、計画変更により19年度に続き、福祉灯油事業を実施した。一方で、生活保護費などにおいて計画で見込んでいた対象人員や給付単価などが見込みを下回ったことから、1億4,800万円の減額となった。

補助費等について、各種補助金は大幅に減額していたが、指定寄付金を基金に積み立て、

これを活用した市民団体への助成事業等を引き続き実施した。

投資的経費は、平成 22 年度から中学校統合が予定されており、存続することとなる清水沢中学校校舎改修の実施設計や、屋根崩落により使用不可能となったスイミングセンターの基礎解体工事、その代替施設としての清水沢プールへの上屋新設等、老朽化した診療所の光熱水費節減対策、高規格救急自動車整備などを実施した。

公債費は、金利 5 %以上の公的資金に係る補償金免除繰上償還の実施と同時に、低金利の借換債を発行し、後年次の利子負担の軽減を図るとともに、10 月に民間移譲を行った養護老人ホームに充当した地方債の繰上償還を実施した。

他会計繰出金については、繰出基準に基づく繰出しを行うとともに、下水道事業会計については、単年度赤字分の繰出しも行った。また、制度創設に伴う後期高齢者医療広域連合に対する負担金を追加した。

## ②歳入関係

平成 18 年度中に行った条例改正により、財政再建計画に規定する税率による課税を行ったほか、北海道から職員派遣を受け助言・指導を得つつ滞納処分の強化を図り、滞納分の徴収率は、平成 18 年度以降上昇した。市営住宅使用料については、滞納者への督促を行うとともに、督促に応じない悪質滞納者への法的措置を講じることとし、3 名に対し提訴を行った。また、各種使用料の 50%の引上げ、ごみ処理手数料の有料化も継続されている。

このほか、寄付金については、5 月にホームページを新設し、6 月からはクレジットカード引き落としによる寄付も導入するなど寄付手法の拡大に努め、財政再建計画に見込んでいなかった寄付金収入が約 4,000 万円に上った。このうち、用途が指定された指定寄付金額を「幸福の黄色いハンカチ基金」に積み立て、市民団体への助成や福祉灯油事業、共同浴場や公民館施設などの公共施設の修繕経費に一部充当した。また、前年度に引き続き、財政再建団体になった経緯や財政再建に向けた取組についての市外からの視察対応の有料化、ホームページや公用封筒の広告媒体としての活用、インターネットでの公有財産売却や寄贈を受けた盆栽の競売、市庁舎 1 階スペースの指定金融機関への貸与等を行った。

さらに、市有不動産の公売を進めるとともに、不用資産を抱えることにより、将来にわたって適切な管理に要するコストの発生が懸念されることから、こうしたリスクを軽減するため、民間事業者の協力により、市の財政負担なしで不用プール施設や観光施設等の 12 の施設を解体・撤去した。また、空き家となっている老朽市営住宅について、本来、解体処分が必要な住宅の取扱いを買い手に委ねるスキームで資産を売却し、売却収入を得た。

また、地方債については、補償金免除繰上償還制度に基づく借換債のほか、清水沢中学校の建設や高規格救急自動車整備に係る地方債を発行した。

以上、平成 20 年度においては、計画策定後に生じた新たな歳出の増加に加え、歳入項目の一部が当初計画の見込みを下回ったが、地方交付税が一定額確保されたことや歳出節減

及び新たな歳入確保などがなされた結果、計画額よりも約 5.9 億円上回る赤字額が解消できることとなった。これについては、19 年度の決算剰余金のケースと同様、翌年度（平成 21 年度）予算で計上した前年度繰上充用金の扱いを検討できることとなった。

#### 4. 平成 21 年度における財政再建計画の推進と変更

##### (1) 国の財政施策の動向

平成 21 年度は米国のリーマン・ショックによる世界的な景気後退の影響が続いたが、20 年度の「安心実現のための緊急総合対策」や「生活対策」などの実施により、年度後半には民需の持ち直しなどから低迷を脱していくことが期待されていた。しかし、景気の悪化が続いていたことから、国は、平成 21 年度に入るとただちに「経済危機対策」を策定し、平成 21 年度補正予算（第 1 号）を閣議決定した。

経済危機対策では、公共事業等の追加に伴う地方負担の軽減を図り、地方公共団体が国と歩調を合わせ、地域における公共投資を円滑に実施することができるよう、「地域活性化・公共投資臨時交付金」が創設された。また、地方公共団体において、地球温暖化対策、少子高齢化社会への対応、安全・安心の実現、その他将来に向けた地域の実情に応じた、きめ細かな事業を積極的に実施できるよう、「地域活性化・経済危機対策臨時交付金」が創設された。

「地域活性化・公共投資臨時交付金」は、補正予算に計上された公共事業等の地方負担総額の 9 割程度に相当する 1 兆 3,790 億円とされ、地方公共団体への交付限度額は、事業の種別に応じ補正予算に計上された公共事業等の地方負担額及び財政力指数に応じて算定されるものである。交付対象は、地方公共団体が策定する地域活性化・公共投資実施計画に掲載された事業のうち地方単独事業の所要経費と公共事業等の地方負担分の合計額であり、各団体の申請に基づき限度額内で交付額が決定される。このほか、国の 21 年度補正予算（第 1 号）により追加されることとなる公共事業等の投資的経費の地方負担額について、地域活性化・公共投資臨時交付金とは別に、原則、充当率 100%の地方債を充当できることとし、後年度に元利償還金の全額を基準財政需要額に参入することとされた。

また、「地域活性化・経済危機対策臨時交付金」は、平成 20 年度補正予算（第 2 号）で創設された「地域活性化・生活対策臨時交付金」と同様の仕組みであり、すべての地方公共団体を対象にした総額 1 兆円の交付金である。交付限度額は、地方交付税の基準財政需要額の算定方法等に準じて外形基準に基づき算定するもので、財政力の弱い団体や離島・過疎等の条件不利地域等に配慮されている。交付対象は、地方公共団体が策定する地域活性化・経済危機対策実施計画に掲載された事業のうち地方単独事業の所要経費と国庫補助事業の地方負担分の合計額であり、各地方公共団体の申請に基づいて交付限度額を上限として交付額が決定される。



このような対策が講じられた中、8月30日の衆議院議員総選挙により政権交代が行われ、民主党政権が誕生した。補正予算（第1号）の事業に関して執行の是非の点検が行われ、一部執行停止等が行われるとともに、見直し結果を第2次補正予算等に反映することとされた。さらに、民主党政権下で初めての経済対策として「明日の安心と成長のための緊急経済対策」が平成21年12月に閣議決定された。具体的な対策として、地方公共団体によるきめ細かなインフラ整備等を支援する、「地域活性化・きめ細かな臨時交付金」が創設された。この交付金の総額は5,000億円であり、4,500億円を第一次交付限度額、残額を各地方公共団体が策定する実施計画に掲載された地方単独事業の所要経費等に配分することとされた。交付限度額の算定式は平成21年度第1次補正予算に計上された地域活性化・経済危機対策臨時交付金と同様、地方交付税の基準財政需要額の算定方法等に準じた外形基準に基づくものとなっている。

## （2）平成21年度の財政再建計画の変更

平成21年度の計画変更については、年度末までに旧再建法に基づく財政再建団体から健全化法に基づく財政再生団体に移行することが見込まれる中で、移行までの間は財政再建計画に基づく財政運営を行いつつ、必要な計画変更を行った。6月は軽微な変更を行い、その後、9月と12月に計画変更を行った。その後は、3月に新たに健全化法に基づく財政再生計画が総務大臣の同意を得られたことから、平成19年度や20年度のような年度末の計画変更は行われなかったものである。以下、本章においては平成21年度の財政再建計画の推進及び変更の内容を取り上げることとし、財政再生計画の策定過程及びその内容については次章で扱うこととする。

### ① 財政再建計画の軽微な変更（平成21年6月）

平成21年6月には、これまでにない規模で軽微な変更を実施している。国の平成20年度補正予算で都道府県向けの雇用対策事業が創設され、これを受け、北海道が創設した基金からの補助を活用したほか、各種補助や特定財源収入などを活用し、市の一般財源の支出を生じさせずに様々な事業を実施するものである。

具体的には、国の20年度補正予算（第2号）で措置された、緊急雇用創出事業やふるさと雇用再生特別事業により北海道が造成した道基金の補助を活用し、地域求職者等を雇い入れる雇用機会創出事業や、生活・就労相談等の事業をシルバー人材センター等に委託する取組のほか、同じく国の20年度補正予算（第2号）で措置された地域活性化・生活対策臨時交付金により北海道が造成した道基金の補助を活用した消費生活相談窓口事業、民間財団法人からの助成事業として採択された地域イベント助成事業、復活の要望が出ていた公衆トイレ1カ所の夏季限定再開に向けた必要な費用捻出のためのネーミングライツ収入、

市立診療所に対して改築等の抜本的対策が講じられるまでの間の暫定措置として行う光熱水費補助、北海道より借り入れている地方債の低利借換等を行うものである。

これらはすべて、特定財源の増額又は基金からの繰入による歳出の増額であり、一般財源の増減額に影響しない範囲内における歳入又は歳出の増減であることから、軽微な変更に該当するものとして、予算の補正と合わせて計画変更を実施し、総務大臣へ事後報告を行ったものである。

## ② 財政再建計画の変更（平成 21 年 9 月）

### ア. 組織・財政管理関係

#### I 行政執行体制関係

今回の計画では職員の処遇改善が図られることとなった。財政再建計画では、職員の給料は平均で 30%、期末勤勉手当は 2 か月分を削減するなど全国市町村の中で最も低い給与水準としているところであるが、財政再建団体となって後も、将来への生活不安などを理由に退職者が続き、平成 19 年度以降 30 名の退職者が出るに至った。夕張市としては、職員の中には依然として退職の意向を示している者も少なくなかったことから、行政執行体制の確保により退職者を止める緊急的措置が必要と認識し、職員の処遇改善のための計画変更を行うこととしたものである。あくまで、財政再建計画に規定している「全国の市町村の中で最も低い給与水準」の範囲内における改善策として行うこととし、期末勤勉手当支給月数の 1 か月復元を実施することとした。市としては、財政再建団体であるにもかかわらず、職員の処遇を改善するということに対する市民の賛否を見極める必要があったことから、広報において、処遇改善を行う旨の周知を行ったが、特段の反対もなかったことから、住民から一定の理解を得られたものと判断したものである。

なお、これまでの財政再建計画の変更はすべて、歳入歳出年次計画表の計数の変更のみであったが、職員の給与については計画本文に記載されていることから、初の本文の変更を行うこととなった。具体的には、現行計画上、一般職給与の削減について、「期末勤勉手当については、支給月数を現行で 1 か月分削減しているが、平成 19 年度から平成 23 年度までの 5 年間は支給月数の削減を拡大し、6 月と 12 月の各支給月からそれぞれ 1 か月分を削減する」（下線：筆者）とされていたが、下線部を「平成 19 年度及び平成 20 年度の 2 年間」とし、21 年度からは期末勤勉手当の削減をそれまでの 2 か月分から 1 か月分への復元することとしたものである。

#### II 財政再建に資する事業

この計画変更では、三セク損失補償の繰上償還や土地売却のための測量調査といった、将来にわたる財政負担の軽減や歳入確保に向けた取組も計画変更事項として盛り込まれてい

る。平成 18 年に破産した第三セクター（株）石炭の歴史村観光に係る損失補償について、将来にわたる公債費負担の軽減を図るため、繰上償還を行うこととしたほか、土地の売却収入や固定資産税収入の増を目指し、土地の売却を進めるための前提となる、必要な測量調査委託費を計上している。

#### イ．施設等の維持修繕関係

国の平成 21 年度補正予算（第 1 号）において措置された「地域活性化・経済対策臨時交付金」等を活用し、市が作成する実施計画に基づき 31 事業を実施することとなった。財政再建団体である夕張市としては、事業選定における基本的な考え方として、住民生活に密着した市有施設の維持補修や防災、安全・安心につながるもので懸案となっているもの、新たに出てきた課題等のうち特に緊急性の高い事業を選定することとしたものである。主として、老朽化施設の改修や除却により、施設の保有・管理のコストやリスクを抑制するものとなった。具体的には、市本庁舎屋上の防水改修及び避雷針の改修工事、老朽化した水槽付ポンプ自動車の更新、老朽化した公営住宅浴室の改修工事、公営住宅の維持のための修繕、倒壊危険性のある施設の除却工事等を行うこととした。

また、緊急を要する一部の施設修繕等については、一般財源を活用して行っている。具体的には、市立診療所屋外排水管が断管し汚水が地中に流出していたことから実施した緊急補修工事や、文化スポーツセンターのボイラー整備のため、市内閉鎖施設から移設し利用する経費を計上した。

#### ウ．各種事務事業の見直し

義務的な支出としては、施設売却や市道工事に伴い発生した損害賠償金、障害者自立支援法に基づく医療給費、養護老人ホーム入所者扶助費、市税等の過誤納還付金を計上したが、このほかに次のような事務事業への対応が図られている。

##### I 黄色いハンカチ基金助成

全国から寄せられる寄付金について、市民団体への基金助成事業の公募と市民委員による選定は毎年度、計画変更により予算化して実施している（このための計画変更は平成 21 年 3 月に実施済）。今回の計画変更は、市立診療所を運営する医療財団法人や保育園、成人式実行委員会、キャンプ場維持管理、平成 22 年度から中学校が 1 校となることに伴う閉校記念事業補助、共同浴場の修繕など、特定の団体や事業への指定寄付があったことから、こうした指定に基づき助成を行うこととしたものである。

## II 新産業創造等助成事業等

新産業創造等助成事業とは、(社)北海道産炭地域振興センターが新たな産業の創造等に資する事業として、市が行う助成事業を支援するものであり、全額が同センターで管理する空知産炭地域総合発展基金からの収入であり、市の一般財源の持ち出しはないものである。対象とされる事業は、市内において実施する食や観光などの地域資源の活用やものづくり関連の起業などの新産業創造事業及びその他新たな産業の創造に必要な事業として新たな投資や雇用開発効果等が認められた事業となっており、平成 21 年 3 月に、民間企業(株)花畑牧場が、市の旧観光施設(旧サイクリングターミナル)を購入し、施設の改修を行い見学施設や工場として稼働したことから、雇用創出や地域経済の活性化に寄与するものとして、市が助成するものである。

財政再建計画には、産業振興に関する事業は盛り込まれておらず、これまでも計画変更で事業を実施することはなかったところであるが、空知産炭地総合発展基金を活用し、市の一般財源を持ち出さずに行うことから特段の支障なく計画変更がかなったものと考えられる。

このほか、(株)ツムラが経済的な地域貢献として、夕張市に漢方製剤の原料となる生薬の生産・加工等の拠点を設けることを4月に発表したが、これを受け、生薬栽培の開始に必要な農地の確保について、農地法上、企業が直接農地を借り入れることができないことから、市が遊休農地を借り入れて貸し付ける事業に必要な経費も計上している。これについても貸付事業なので市としての一般財源の支出増は生じないものである。

## III その他の事務事業

国の「子育て応援特別手当交付金」や「女性特有のがん検診推進事業補助金」、「緊急雇用創出事業」等を活用し、子育て応援特別手当給付やがん検診クーポン券事業、炭鉱資料整理等、各種ソフト事業についても実施することとし、計画に盛り込んでいる。また、財政再生計画策定に向けて市議会が市民と意見交換を行うための経費、高齢者と子育てに配慮し、家族介護世帯や乳幼児世帯へのゴミ袋の無料配布に伴う手数料収入の減額も行っている。ゴミ処理手数料の減額については、夕張市は平成 19 年 7 月からゴミ処理を有料化した。市民から要介護高齢者、新生児等の紙おむつ使用者に対する福祉施策としてゴミ袋の無料配布の要望が出されていたことに対応するものである。このゴミ袋の無料配布については、市として7万円程度のゴミ処理手数料の減額となるものであったが、歳入確保のためにとられている有料化の措置とは異なった措置をとることから、財政再建計画の運営の観点からは計画変更事項として立てざるを得ず、国の同意を得るものとしたものであった。これについては、「鉛筆一本買うにも総務大臣の同意が必要」といわれる「自治権を奪われた姿」が現れているといった財政再建団体の厳しさを強調する報道もあった(朝日新聞・平成 21 年 9 月 9 日)。

#### IV 前年度繰上充用金

平成 20 年度については、特別交付税額や市有財産売却収入などが計画額を上回った一方、契約事務の適正化や経費節減による物件費等の減、少雪による除雪経費が見込みを下回ったことによる維持補修費の減、生活保護等の対象人員や給付単価などが見込みを下回ったことによる扶助費の減が見込まれた。また、人件費についても、計画よりも少ない職員数となっていたこと等から執行額が見込みを下回ったこともあり、21 年度の 9 月変更の検討の時点で、20 年度決算の確定前から、20 年度の収支不足額が減少することが見込まれた。これに伴い、平成 21 年度当初予算に計上した前年度繰上充用金も減額となる見込みであることから、この 9 月の計画変更に必要な一般財源分の約 1 億 7,000 万円はすべて前年度繰上充用金の減額で対応することとなった。

平成 20 年度の財政再建計画の変更の経験も踏まえ、財政再建団体の実質 3 年度目に入った 21 年度においては、計画変更上、極力国や道の補助金、寄付金等の特定財源収入で賄うこととしつつ、どうしても発生してしまう一般財源の支出については、前年度繰上充用金で対応せざるを得ないことが、市や道、国間で一定の共通認識として定着してきており、計画変更財源として前年度繰上充用金の減をある程度の規模で活用することについて、さほど大きな摩擦なく可能となったものといえる。

#### ③ 財政再建計画の変更（平成 21 年 12 月）

平成 21 年 12 月には、財政再生計画に乗り換える前の最後の財政再建計画の変更を実施している。この変更においては、国や道の支出金を中心に財源を組み立て、一部必要となった一般財源については、前年度繰上充用金の減額により対応したものである。具体的には、新型インフルエンザワクチン接種費用について、生活保護世帯又は市民税非課税世帯に属する者の実費負担の免除を行う事業を、国の支出金のほか一部を市の一般財源負担で実施するとともに、市が緊急地震速報等の緊急情報を受信するため、受信アンテナや受信機等の整備について、所用経費全額を国の平成 21 年度第 1 次補正により措置された交付金を活用して実施するものである。

#### （3）小括：平成 21 年度の財政再建計画の実施状況

平成 20 年度は、景気対策のために措置された国の補正予算を活用した事業を数多く実施することが可能となった。主に市有施設の補修に活用され、財政破綻前からの「発生主義」の下、施設の修繕管理を計画的に行ってこなかったことにより著しく老朽化した施設への対応について、一般財源の支出を行うことなく実施することが可能となった。また、民間企業の協力により市が財政支出をすることなく老朽・不用施設の除却を実施した。

平成 21 年度には、国の補正予算による交付金を活用し、改修だけではなく必要な除却も

実施していった。20年度の時点では、後年度の土地利用や管理コスト低減の面からの利点はあるにせよ、施設の除却に対し市の一般財源による財政支出を行うことは憚られたところであるが、国の交付金という特定財源を活用することにより、財政再建計画を変更して所要の財政支出による施設の除却がより円滑に実施できるようになった。また、財政再建団体になって以来、課題となっていた行政体制の維持については、期末勤勉手当の1ヵ月分の復元が達せられた。夕張市は、その後に策定することとなる財政再生計画において、いずれ職員数や職員の処遇について、この計画変更で行おうとする期末勤勉手当の見直し内容も包含した全体的な調整・見直しが検討されることとなると考えており、この時点でまずは実施することが妥当と考えるものとして変更案を示し、総務省からの同意を得たものである。

このほか、企業進出を受けた産業振興関係の事業も計上されたが、これも特定財源収入を活用することにより、一般財源を費消することがなかったことから計画変更のハードルが下がり実施が可能となったものといえる。

一方で、職員の処遇改善、将来にわたる財政負担の軽減のほか、損害賠償等の義務的な事項や緊急的な施設の修繕、低所得者への新型インフルエンザワクチン接種費用の助成、紙おむつ助成等については一般財源を活用した事業であるが、必要となった一般財源については、前年度繰上充用金を活用することで対応していった。

また、住民団体への活動助成をはじめ、議会と住民の懇談会費用、中学校閉校記念事業といったソフト事業については、引き続き指定寄付金による黄色いハンカチ基金を活用することで対応した。

このように、財政再建計画の運営も実質3年度目を経る中で、前年度繰上充用金の活用のほか、国の地方に対する財政政策という、再建団体である夕張市にとってもプラスとなる外部環境もあいまって、一定程度の柔軟性をもって計画変更を行うようになっていったのである。しかしながら、人件費の改善をはじめ、市の考える継続的な事務事業を計画的に実施していく状況ではなく、健全化法に基づく財政再生計画の策定過程において、そうした事務事業について様々な検討がなされていくこととなった。

## 第6章 夕張市財政再生計画の策定と推進

### 1 財政再生計画の策定

#### (1) 再建法から健全化法への移行

地方自治体の財政が悪化した場合の是正措置については、これまで見てきたとおり、再建法による準用再建で対応がなされてきた。これは、前年度の決算が赤字の場合に自治体が自ら申請して財政再建団体となり、国の関与の下で財政再建計画を策定し、赤字を解消するものである。近年では、この制度を適用して再建団体となる自治体も稀な状況であった。

このような中、平成18年1月、竹中総務大臣の下で、三位一体改革後の将来の地方分権の具体的な姿を描き、それを実現する抜本的な改革案を議論することを目的に、「地方分権21世紀ビジョン懇談会」が発足し、懇談会で検討すべき内容として、地方の責任の明確化のための改革（破たん・再建法制の検討等）も挙げられた。同年7月には報告書がまとめられ、「護送船団方式により形成された『国が何とかしてくれる』という神話が、財政規律の緩みにつながってきた面を否定できない。経営に失敗すれば、自治体も破綻という事態に立ち至る、という危機感を持つことが、地方財政の規律の回復のために必要である」として、3年以内に再生型破綻法制を整備することが提唱された。

これを受け同年8月には「新しい地方財政再生制度研究会」が発足し、12月に報告書がまとめられた。その中では、現行の再建制度の課題として、①分かりやすい財政情報の開示や財政指標の客観性・正確性を担保する手段が不十分、②再建団体の基準しかなく早期是正措置がない、③収支のフロー指標のみが基準として使われており、ストックの財政状況に課題があっても対象とならず、また、主として普通会計のみを対象とし、公営企業や、地方公社等との関係が考慮されていないといった課題が指摘され、各会計をカバーする新たなフロー指標、公営企業や第3セクター等も含めた普通会計の実質的な負債を捉えるストック指標を整備し、情報開示を徹底することや、深刻な事態を防止するため、財政悪化の早い段階で自主的な健全化への取組を義務付けることなどが提言されている。

このように、再建制度の検討については、夕張市の財政破綻の前から議論されてはいたが、夕張市の財政破綻の事例がまさに、再建制度の課題を浮き彫りにしたといえる。夕張市においては、分かりやすい財政情報の開示が議会や市民に対してなされず、とりわけ赤字比率が20%に達しなければ財政状況を是正することが強いられるものではなかったことから、赤字を見えなくする不適切な財務処理が行われた。また、自治体の普通会計さえ一定の健全な状況を維持していれば、観光事業会計や病院事業会計等の特別会計や土地開発公社、第三セクター等の状況は直接の対象とはされていなかった。

このように、夕張市の財政破綻は、現行の再建制度の課題を浮き彫りにするものであ

り、このようなことが起こらないようにするためには、新たな制度構築が必要であり、また、急いだ方がよいという認識が広がっていった。実際、夕張市が財政再建団体入りを表明し再建計画策定を行っていた時期の菅総務大臣は、新法制定を急ぐべきであるとして、平成19年の通常国会への法案提出を総務省内に指示し、新しい地方財政再生制度研究会報告書のわずか3か月後には健全化法案が閣議決定されるに至った（菅 2012: 64-70）。

なお、研究会は、債務調整については地方行財政制度の抜本改革が進展した場合における地方財政規律の強化に向けた再生ツールの選択肢として評価しつつも、各種課題を提示し、それらについて検討を深めていく必要があるとしている。研究会報告書では、自治体の場合は債権者が債務調整に応じる動機づけとなる仕組みがないという公的部門と民間部門の根源的な違いが提示されているほか、首長の経営責任の問い方、民主主義的プロセスによる自治体の財政計画に司法が関わることの是非やその体制のあり方、自治体への多額の債権者でありかつ事務の義務付けを行っている国の責任・負担の問い方、財政力が弱い他団体の資金調達への影響などが挙げられており、新法案の作成において債務調整の導入は見送られた<sup>201</sup>。

## （2）健全化法の概要

健全化法では、財政の健全化を判定するため、実質赤字比率（一般会計等<sup>202</sup>の実質赤字額の標準財政規模に対する比率）、連結実質赤字比率（全会計の実質赤字額の標準財政規模に対する比率）、実質公債費比率（一部事務組合等への負担も含め一般会計等の実質的な公債費相当額の標準財政規模（交付税で元利償還措置される分を除く）に対する比率）、将来負担比率（全会計、一部事務組合及び出資法人等における一般会計等の実質的な将来負担額の標準財政規模（交付税で元利償還措置される分を除く）に対する比率）の4つの指標が健全化判断比率とされ、首長は毎年度、健全化判断比率とその算定基礎となる事項を記載した書類とともに監査委員の監査に付し、その意見を付けて議会に報告し、かつ公表することとされている。

---

<sup>201</sup> 新しい地方財政再生制度研究会を承継して債務調整等の研究を行うため平成19年1月に設置された債務調整等に関する調査研究会は、公営企業や第三セクター等の抜本改革を中心に検討を行い、平成20年12月に、第三セクター等の事業整理等で債務処理に必要な経費については、資金手当として地方債を起すことができるよう制度改正を行うべきとの報告書をまとめた。これを受けて平成21年度から5年間の措置として、第三セクター等改革推進債の発行を認め、第三セクター等の廃止や清算が進められた。結局、新法制定とその後の検討の結果、債務調整の導入はなされず、債務保証や損失補償により経営が悪化すると自治体財政にも極度の悪化をもたらすこととなる第三セクター等の廃止などの抜本改革を促すことで、自治体財政に債務調整が必要と主張される大きな懸念材料の解消が図られたといえよう。小西（2014c）は、新しい地方財政再生制度研究会での検討の結果を踏まえれば、地方財政制度の枠組みにおいて、債務調整の妥当性を見出すことはできないと結論付けている。

<sup>202</sup> 一般会計等の範囲については、特別会計の設置の仕方によって団体間に若干の差が出ることもありうるが、基本的には公営競技に関する事業、駐車場事業等一部の会計を除き、旧再建法で用いられ決算統計等で把握されてきた普通会計の範囲と同様のものとなる（青木 2009: 241）。



これらの比率のいずれかが早期健全化基準<sup>203</sup>以上の場合、自主的な改善努力が義務付けられ、財政健全化団体として、実質赤字比率をゼロ（実質赤字の解消）とすることやその他の指標について早期健全化基準未満とすることを目標とした財政健全化計画を策定する必要がある。計画策定について、総務大臣や都道府県知事の関与は法律上規定されていないが、計画の内容及びその実施状況について総務大臣又は都道府県知事への報告義務があり、早期健全化が困難と認められるときは、総務大臣等は必要な勧告を行うことができる。

健全化判断比率のうち将来負担比率を除く3つの指標が財政再生基準<sup>204</sup>以上となった場合には、財政再生団体として、実質赤字比率をゼロ（実質赤字の解消）とすることやその他の指標について早期健全化基準未満とすること、再生振替特例債を発行する場合はその償還を完了することを目標とした財政再生計画を策定する必要がある<sup>205</sup>。財政再生計画については、法律上、総務大臣の同意を求めることが「できる」とされているが、同意がない場合には、災害復旧等以外に地方債を発行できないほか、収支不足の計画的解消のため再生計画期間内を償還年限とする再生振替特例債を発行できないことから、総務大臣の同意は実質上必要なものとなる。なお、財政再生計画を変更する際にも、策定する際と同様に総務大臣の同意が必要となる。また、財政再生計画についても、財政健全化計画と同様、実施状況について総務大臣や都道府県知事への報告義務があり、総務大臣等は必要な勧告を行うことができる。

なお、この健全化法により、夕張市のように普通会計のみで赤字を出さないようにしても、それ以外の会計に赤字が出れば連結で評価されるほか、監査委員の審査にも付すようになっていることから、普通会計以外の会計も含めて自治体の財政の悪化をよりの確に捕捉することができるようになった<sup>206</sup>といえる。ただし、一時借入金を利用し、年度を超えた不適切な会計間処理による赤字隠しを行う場合には、そうして累積していく赤字額が直接、実質

---

<sup>203</sup> 早期健全化基準は、市町村の場合、実質赤字比率が11.25%～15%、連結実質赤字比率が16.25%～20%、実質公債費比率が25%、将来負担比率が350%とされている。実質赤字比率については、地方債許可制度の許可移行基準（市町村で2.5%～10%）と財政再生基準（20%）の中間の値で財政規模に応じたものとされ、連結実質赤字比率については、実質赤字比率に公営企業会計等の経営健全化等を勘案し5%加算、実質公債費比率については、地方債協議制度において一般単独事業の許可が制限される25%、将来負担比率については、実質公債費比率の早期健全化基準に相当する将来負担額の水準と平均的な地方債の償還年数を勘案している（平嶋 2010）。

<sup>204</sup> 財政再生基準は、市町村の場合、実質赤字比率が20%、連結実質赤字比率が30%、実質公債費比率が35%となっている。実質赤字比率については旧再建法の基準（20%）が用いられ、連結実質赤字比率については、実質赤字比率に公営企業会計等の経営健全化等を勘案し10%加算、実質公債費比率については、地方債協議制度において公共事業等の許可が制限される基準である35%とされている（平嶋 2010）。

<sup>205</sup> 将来負担比率が財政再生団体となるかどうかの判断対象となっていないのは、再生段階が財政運営の自由度が制約され、国等の強い関与を伴う段階であることから、財政悪化が切迫したことを示すフロー指標（実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率）で判断されるべきであり、ストック指標は将来のフロー悪化の可能性を捉えているものの、それ自体で直ちに財政悪化が切迫しているとは必ずしもいえないことによるものである（新しい地方財政再生研究会報告書10頁）。

<sup>206</sup> 夕張市の場合、過去の決算を見ると、平成13年度末において病院事業会計や国民健康保険事業会計の赤字が約30億円計上されており、標準財政規模の半分程度の規模となることから、これを新法の比率に照らすと連結実質赤字比率において財政再生基準を超えていたこととなる。

赤字比率や連結実質赤字比率に反映されるものではない。これについては、夕張市の事案を契機に、各自治体の決算統計調査に、一時借入金の月ごとの月末残高及びピーク額を加えるようにしており、異常な数値が出てくれば捕捉できるようにしており、新法に基づく議会や監査委員によるチェックなどの対応と決算調査の改善が相まって、夕張市が行ったような不適正な財務処理はチェックできることとなっている（衆議院総務委員会（平成19年5月18日）岡本政府参考人答弁参照）<sup>207</sup>。

### （3）夕張市における健全化法の受容

平成20年4月に健全化法が一部施行され、自治体は、20年度からは毎年度、前年度の決算に基づき、赤字や公債費等の状況を判断する健全化判断比率を算定し、公表することとなった。平成19年度の夕張市の各指標は、実質赤字比率が730.71%、連結実質赤字比率が739.45%、実質公債費比率が39.6%、将来負担比率が1237.6%となっており、財政再生基準（実質赤字比率20%、連結実質赤字比率40%、実質公債費比率35%）をはるかに上回っている。

健全化法に基づき、平成21年度からは、健全化判断比率が早期健全化基準や財政再生基準を超えることとなった場合、財政健全化計画や財政再生計画の策定が義務付けられていた。各自治体は、20年度の時点で19年度決算の指標を算定し、法の本格施行後に比率が基準を超えそうなところは、財政健全化を進め、20年度決算については着実に比率を下げ、何とか基準を超えないようにしようという強いインセンティブが働くこととなる。実際、19年度決算に基づく健全化判断比率によれば、早期健全化基準以上で43団体、財政再生基準以上で夕張市を含め3団体存在したが、20年度決算に基づく健全化判断比率については、早期健全化基準以上の団体が22団体、財政再生基準以上の団体は夕張市のみであった。19年度決算から20年度決算において、早期健全化基準以上の団体が半減し、また、19年度決算で夕張市以外に財政再生基準以上であった北海道赤平市と長野県王滝村が、ともに職員給与削減や事業縮小などの厳しい財政健全化努力により、財政再生団体入りを回避したのである。

このことは二つのことを含意していると考えられる。一つは、赤平市や王滝村のような財政が悪化している自治体を例にみると、厳しい努力が迫られたにせよ、短期間で財政団体入りを回避できたことから、第三セクターや特別会計等での放漫運営や普通会計での不適切な財政運営により夕張市のような突出した財政悪化には至っておらず、それまでも一定程度堅実な財政運営に努めてきたこと、二つめは、それでも早期健全化基準や財政再生基準を超えうるような団体が多数存在したことから、財政健全化のために必要な努力をする余地

---

<sup>207</sup> 自治体から第三セクター等に対して反復・継続的に行う短期貸付について、自治体が実質的に負担すると見込まれるものについては将来負担額として将来負担比率に反映し、把握するよう、平成28年に健全化法が改正されている（施行は平成29年4月）。

は存在していたのであり、夕張市の財政破綻を契機に新法の制定・施行が急がれ、結果として、地方自治体が普通会計以外も含めた財政健全化を着実に行う環境がより早期に整備され、健全化努力につながったことである。

一方、夕張市の場合はずでに旧再建法に基づく財政再建団体であり、しかも健全化判断比率も基準をはるかに上回っていることから、新法下での財政再生団体への移行が決定的であった。したがって、他の自治体のような財政再生団体入りの懸念や財政健全化の意識がより強まるといったことはなく、むしろ逆のメンタリティが働くこととなった。健全化判断比率の赤字比率は基本的に旧再建法の基準と同じであることから、この時点で財政再建団体であったとしても、新しい計画に乗り換えることに特別な意義は見出しがたいはずであったが、夕張市にとっては、新たなスキームへの移行を、歳出が厳しく絞られている現行の財政再建計画の微修正にとどまらない、厳格な財政運営を緩和する方向での新たな計画策定の好機と受けとめられたのである。21年3月11日の市議会での市長の21年度市政執行方針においても、「新たに策定する『財政再生計画』への移行の際、課題解決に向け、適切に見直しを行っていくことが必要です。」とされている。

平成20年度決算については、5月末の出納整理期間の終了後に取りまとめられ、その決算を見て基準を超えるかどうか、計画策定が必要かどうかを判断するところ、夕張市においては上記のような状況にあったため、5月の段階で、「財政再生計画策定に向けた考え方」をまとめている。その中では、財政再建計画を基本としながら、引き続き全国で最も効率的な水準での行政運営に努めるとともに、策定後に生じた諸課題を整理し必要な見直しを行うことが基本的考え方として示されており、個別の課題としては、住宅の集約化や市立診療所の改築の検討、し尿処理場の整備の検討、職員数や給与の必要な改善の検討などが掲げられている。

#### (4) 夕張市財政再生計画の策定過程

夕張市では、5月に「財政再生計画策定に向けた考え方」をまとめた後、住民説明会を開催し、財政再建計画から財政再生計画に移行すること等を住民に説明した。説明会では、地理的・人口重心的に中心地区である清水沢地区への診療所の移転や人工透析の実施、市職員の待遇改善、保育料引上げの再検討などの要望や、市営住宅使用料等の滞納整理の推進などの要望がなされた。市は、住民説明会で出てきた意見等も勘案し、8月には、懸案事項を計画に登載した場合のシミュレーションとして、現行の財政再建計画終了年度である平成36年度に赤字残額が150億円になるとする試算（第1次集計）をまとめた。

第1次試算では、まず、現行の財政再建計画に盛り込まれている経常経費について、これまでの財政再建計画下での実際の予算の執行状況などを踏まえ、人口推計等を基に見直しを行っている。これは、財政再建計画に盛り込んでいる物件費や維持補修費、扶助費、補助費等について、第4章で財政再建計画の各費目の推移を見たとおり、大幅なシーリング（平

成 36 年度までに 55%～70%程度) により、毎年度段階的に削減することとされており、こうした削減幅を緩和し、より現実的なものへと計画の実行可能性を高めようというものである。

また、財政再建計画策定後の新たな課題に対応するため、住民サービスの維持に必要な懸案事項として 102 項目を挙げ、このうち住宅再編整備、診療所改築、し尿処理場整備、消防無線デジタル化、行政執行体制の確保などの 57 項目について、再生計画に反映することを検討すべきとして平成 36 年度までの所要見込額を盛り込んだところ、現行の財政再建計画終了年度の 36 年度に赤字残額が 150 億円発生することが見込まれたものである。歳出が 285 億円増加する一方、地方交付税の増加や新規事業の実施に伴い必要となる国道支出金、地方債の増などで歳入も増加することを見込み、差し引きで 150 億円の収支不足として整理されている。

10 月には、市議会に対し、第 1 次集計の内容を議会に示し、人件費について 10%減に緩和する等の案を示したが、人件費関係で財政再建計画より 57 億円の増と見込まれたことから、議員からは、人件費削減を行っている他自治体とのバランスに配慮し段階的改善にしてはどうかといった意見や国・道の合意が得られるのかといった疑問が出たほか、市民の理解が得られるかといった意見が相次いだ（朝日新聞・平成 21 年 10 月 17 日、毎日新聞・平成 21 年 10 月 18 日）。

また、同月には、第 2 回となる住民説明会を市内 6 地区で開催し、1 次集計結果と懸案事項 57 項目の概要、再建計画終了時に 150 億円の解消不足額が生じることについて説明が行われた。説明会では、保育料の引上げ反対、診療所の救急体制の確保、診療所の移転場所、職員の処遇改善への賛否双方の意見、人工透析の再開要望、固定資産税や手数料の額の軽減、滞納整理の実施等、多岐にわたる要望が出された。

住民説明会での市民の意見を踏まえ、市は市民生活に必要な事業として、子育て支援や診療所の病床維持、救急医療の確保、除雪強化など、計画に登載すべき懸案事項を 57 項目から 87 項目へと追加することとして再生計画の第 2 次推計を行い、11 月に公表した。これらを実施しつつ赤字解消を行おうとすれば、旧再建計画上は 15 年間の再建期間となっていたものが、30 年程度にまで延びるものと推計された。しかし、藤倉市長は、従来主張してきたとおり、夕張市は「10 年が体力の限界」であるとして、10 年後の赤字残額 244 億円について、国や道に支援を求める方針を示した（北海道新聞・平成 21 年 11 月 17 日）。なお、この第 2 次集計では、財政再建計画の残期間である平成 36 年度までの 15 年間の赤字解消を行った場合は、その時点で赤字残額が 177 億円となるとの見込みも示されている。

具体的な事業内容としては、市営住宅の再編事業 64 億円、し尿処理場新築 15 億円のほか、除雪車の出動基準の引下げ、保育料引上げの見直し、子育て支援センターの設置、市立診療所の病床維持、救急体制の確保が盛り込まれたほか、職員給与については、1 次集計時は、再生計画開始以降、平均 30%カットから 10%カットへと緩和する案を主張していたが、他自治体とのバランスも踏まえ、最初の 7 年間は 20%カットとし、8 年目以降に 10%カッ

トへと段階的に緩和する案とした。

市が1次推計により新たに57事業の追加を盛り込み、現行の再建計画終了時には150億円もの赤字残が発生してしまうとの試算を示し、さらに、2次推計において、再生計画に盛り込むべき事業項目を拡大し、再生計画の期間についても、賛否ありつつも藤倉市長の主張する10年間を主張し、後は国や道の支援を求める姿勢を出したのは、政権交代による期待感が大きかったとされる（辻道 2011: 11）。実際、藤倉市長も政権交代をまたとない好機ととらえ、道とのすり合わせをせずに1次推計や2次推計の公表に踏み切ったと述べている（藤倉 2015: 252-56）。

このような市の主張に対し、道は慎重な姿勢を崩さず、道議会において高橋知事は、道の支援について、道財政が極めて厳しい状況にあることを踏まえるとともに、財政状況が厳しい他の道内市町村や広く道民の理解を得ることが必要であるとして、計画に盛り込む事業等に対する道の考え方を市に示しながら支援のあり方を検討するとしている（平成21年11月30日、12月1日道議会定例会）。

その後、道は12月に、市の2次集計に対し意見を示している。その中では、財政再建に要する期間をできる限り短いものとする、盛り込もうとする施策・事業が高齢化の著しい進行など夕張市の抱える課題に的確に対応すると同時に、他市町村の取組状況と比較して適切なものであること、といった視点を示した上で、必要最小限の計画期間となるよう検討すること、歳出については、事業等の必要性や緊急度、効率的・効果的な実施方法などを検討し経費の削減を検討すること、人件費については、他市町村の取組状況等を踏まえ、慎重に検討すること、歳入については、個別外部監査結果<sup>208</sup>を踏まえ徴収率向上等できる限りの歳入確保を検討することを留意事項として示し、再生計画策定に向け再度検討するよう促した。

このうち人件費については、道内で2割削減を行っている留萌市のほか1割以上の削減を行っている自治体もあることから、全国唯一の財政再生団体として、そうした他市町村と同等以上の姿勢が必要との判断が働いていた。このほか、主な個別事項として、市営住宅の

---

<sup>208</sup> 健全化判断比率が財政再生基準を超え、財政再生計画を策定する必要がある自治体には、健全化法に基づき個別外部監査を行うことが求められる。夕張市は、再建計画下で歳出削減のため事務事業の見直しを行ってきたが、歳入面においては税や使用料で多額の滞納が生じていることや、公共下水道事業会計で多額の累積赤字が生じていることから、更なる取組の余地があるのではないかと認識の下、これらをテーマに個別外部監査を行った。滞納整理に有効な財産調査結果等の情報の整理や管理、収納体制の強化等が指摘されているほか、公共下水道については、独立採算の成立可能性が低いこと、事業を維持するか否かは最終的には住民の判断によっても、事業維持には累積欠損金の解消と一般会計からの継続的繰出を要すること、基準外繰出に安易に依存することのないよう使用料金の適正性の定期的検証や適切な未納対応等が必要であることが指摘されている。市の下水道処理区域は、観光施設や市役所の存在する北部での整備が優先され、人口中心地は区域外とされており、結局は観光入込客も見込めない中、下水道処理人口の維持や増加が見込めない構造となっていた。また、そうした状況下でも下水道使用料は低い水準のまま財政破綻まで改定されておらず、財政破綻後に大幅な引上げ（66%増）が実施されたのは第4章で既に見たとおりである。なお、外部監査結果を踏まえ、財政再生計画には、税・使用料に係る滞納整理や明渡し訴訟等の取組が盛り込まれているほか、本章の本文に記しているとおり、財政再生計画移行時に公共下水道事業会計の累積債務が解消されることとなった。

再編整備について、未確定の事業費は当初の計画に盛り込まず必要に応じて計画変更で対応することなど、投資的事業については必要最小限の経費の計上を検討するよう要請している。維持補修費や老朽施設の解体撤去費は積算経費の一定割合の計上というシーリングをかけ、状況に応じて後年次における計画変更による対応を検討するよう促している。また、バス料金負担経費（いわゆる敬老パス）については、高齢者施策としての事業存続には理解を示しつつも他市町村の状況を踏まえ負担水準を検討するよう要請している。なお、意見書には示されていないが、市長が求める財政再生期間の10年への短縮のための支援については、他市町村や道民の理解を得ることは厳しいとして、特別な財政支援は困難との考えが道担当幹部による記者会見において示されている（北海道新聞夕刊・平成21年12月11日、読売新聞夕刊・平成21年12月11日）。

道のこうした動きを受け、市は12月25日、道の意見書への回答をまとめ道に提出した。市としては、第2次集計に掲げた87事業は、夕張の再生に向け市民生活に必要なものであるとして、各項目を維持したい意向をにじませつつ、道や国の支援等により計画期間の短縮を図っていききたいとの考えも示し、具体的な数値の精査については協議していくとしている。事業の一定の圧縮を進める考えも拒んではないと読み取れるものといえる。その上で、個別事項について、職員給与は2割カットとする期間の延長を検討するとしたほか、市営住宅の再編整備は、計画期間内において必要と想定される事業を適切に盛り込むことが将来の財政運営の安定に寄与するものとしつつも、後年次の事業内容については精査を検討するとしたほか、その他の市有施設の維持補修費や解体撤去経費についても事業内容を精査する用意があるとの考えを示している。一方で市立診療所やし尿処理場の改築事業費、敬老パスについては維持したいとの考えを示している（北海道新聞、読売新聞、朝日新聞・いずれも平成21年12月26日）。

市長が、市民生活の維持に必要とする新たな事業を盛り込むことを主張しつつ、期間短縮も訴えていることを踏まえ、道は、累積赤字の半分の160億円に再生振替特例債を充て15年償還とし、この間は財政再生団体として国の管理下で行財政運営を行い、それ以後については、より自主的な財政運営が行える、イエローカード段階の早期健全化団体へ移行し、残額に新たな地方債を充当して返済していく方法を考案し、知事と市長が民主党北海道代表にそのための国の支援を訴えるという場面もあった（北海道新聞、朝日新聞、読売新聞・いずれも平成22年1月11日）。財政再生団体や早期健全化団体の基準の見直しや新たな地方債の創設などハードルも高いことから実現の困難性が予測されたところであり、実際、実現には至らなかった。

しかし、必要な事業を適切に選別し財政再生計画に盛り込んだ上で着実に赤字解消を行っていくという姿に落ち着かせるべく、藤倉市長の持論を踏まえて模索したが困難だったという結論を得るためには、必要なプロセスであったとも評価できよう。その後の新聞の論調については、藤倉市長は現実を直視し、真摯に住民と向き合うべき（日本経済新聞・平成22年1月22日）、といったものも見られるようになったところである。

その後、市は、第2次推計をベースに道の意見等も踏まえ、第3次集計をとりまとめた。懸案の87事業については、過疎対策事業債の活用や経費削減を検討し、また、老朽化した施設の解体や維持修繕を先送りし、計画外とすることで83事業に絞り込んだ。人件費の削減率も当初15年間は20%、その後は15%とし、想定される計画期間をそれまでの30年から24年へと短縮することとしている。これに対し、国が一層の見直しによる期間短縮を求めている（北海道新聞・平成22年1月19日、朝日新聞・平成22年1月19日）ことを踏まえ、市はさらに10事業程度を先送りすることで1～2年の短縮も検討できるとした姿勢を示した（読売新聞・平成22年1月22日）。こうした夕張市のさらなる圧縮努力に呼応するかたちで、高橋知事も21日の記者会見で、道独自の支援策を検討する意向を表明、国でも財政力の弱い団体への交付税配分の方針が示される方向となり、さらなる短縮に向かって、最終的に事業や期間を固めていく流れがようやく整うようになっていった。

夕張市は1月27日に、83事業を盛り込み24年間とした第3次集計について、さらに74事業に絞り込み、期間を19年に短縮した計画素案を公表した。職員給与の段階的改善案は断念し、計画期間中は20%カットを維持することとしたほか、計画外とした事業については、財源確保のめどが立った段階で計画変更などにより対応することと整理した。歳入については、次年度の地方財政計画の公表を受け、地方交付税総額の伸び率（6.8%）を反映した。その後、1月から2月にかけて、住民説明会の開催を経て、2月末には財政再生計画の最終案がまとめられた。1月末の素案では再生期間を19年としていたが、さらに2年の短縮が可能となり、実質的に17年間の赤字解消期間となった。これは主に、道の追加支援策と国の交付税制度の見直しを見込んだことによる。

道の具体的な支援策としては、道が市町村に長期で資金を融資する市町村振興基金について、条例を改正し、財政再生団体や早期健全化団体を支援するため、融資の返済期間を15年から30年に延長することとされた。それまでは15年の均等償還であったが返済期間を延長するとともに満期一括で返済できるようにするものである。夕張市は市町村振興基金に約23億円の返済を行う必要があるが、これにより、再生計画期間においては、わずかな額を減債基金に積むほかは本格的な返済が猶予され、返済すべき額を計画外に追い出すことで、再建期間がさらに1年短縮される程度の効果となった。なお、道のこうした対応は、財政難の他の自治体にも配慮したものとなっており、早期健全化団体にも適用するスキームとされている。また、道職員の派遣について、最大4名を市職員として定数化することにより市の人件費の圧縮が図られることとなった。

さらに、国の普通交付税の人口急減補正の見直しにより、条件不利地域への分配が増加する方向となったため、夕張市においても、再生振替特例債償還期間において23億円程度の歳入増が見込まれることとなったのである。こうした交付税算定の見直しについては、新たに政権に就いた民主党政権が、三位一体改革の流れへの反動とリーマン・ショック後の景気悪化への対応の必要から行った措置である。自民政権下の平成21年度において既に、地域雇用創出推進費（5,000億円）の創設等による交付税の1兆円増額がなされるなど、構造

改革路線を緩和する方向にあったが、政権交代により民主党政権となっていた平成 22 年度においては、この方向が一層強まり、歳出の見直しや合理化による財政規模の圧縮を図る措置は見直されていった<sup>209</sup>。具体的には、地方団体が地域のニーズに適切に応えられるよう当面の地方単独事業等に必要な歳出として、地方財政計画の歳出に約 1 兆円の特別枠（地域活性化・雇用等臨時特例費）が計上された<sup>210</sup>。このほか、条件不利地域や小規模市町村への対応として、それまで合理化されてきた段階補正が見直された。平成 13 年度と 20 年度決算をみると、一般財源が標準団体以上で平均して 1.6%の減のところ、標準団体未満では 5.8%の減となっているなど、小規模市町村の財政を取り巻く環境が厳しいとして、標準団体未満の市町村について過去に行われた縮減を見直し、一定の復元（700 億円程度）がなされたのである。また、人口急減補正（人口が急減しても、行政規模を急激に縮小できないことを反映する補正）についても、持続的な人口減少局面に直面している市町村において、必要な行政サービスの提供による地域社会の維持を可能とするためとして、条件不利地域の市町村については、過去 20 年間（通常は過去 5 年間の人口減少の影響を勘案）の人口減少の影響を緩和するようになった（黒野 2010）。

夕張市の財政再生計画の期間短縮に寄与することとなった道の市町村振興基金貸付条件の見直しや国の交付税算定の見直しに共通するのは、夕張市のみを対象とした支援ではなく、あくまで夕張市を含めた財政難や条件不利地域にある自治体一般を対象としている点である。全国や道内の他団体との均衡や個別の赤字団体のみを特例的に対象とすることへの反発やモラル・ハザード回避といった観点からすれば理解できる仕組みであるといえる。とりわけ、すべての地方自治体を対象とした地方財政制度の企画や運用を行っている国の支援の場合は、普遍的な制度的対応の結果として、個別団体である夕張市も裨益するという論理になる。実際、総務省が夕張市の財政再生計画に同意した際の報道発表資料（平成 22 年 3 月 9 日）には、財政再生計画の概要が付されているが、その中には、国の対応として、「地方交付税総額を増額確保するとともに、夕張市を含む条件不利地域や小規模の市町村において、必要な行政サービスを実施できるよう、段階補正及び人口急減補正の見直しを行うことにより、結果として財政状況が改善」（下線は筆者）とあるほか、総務大臣の条件不利地域等に配慮した交付税算定方式の見直しに言及した記者会見<sup>211</sup>からも、そうした論理

---

<sup>209</sup> 政権交代後の平成 22 年度の地方交付税総額、一般財源総額、地方一般歳出の規模すべてにおいて前年度を上回った。地方の一般財源総額は、交付団体ベースでは過去最高の水準で確保されるまでになった。また、財政運営戦略（平成 22 年 6 月閣議決定）においても、地方の一般財源の総額は、平成 23 年から 25 年中は 22 年度と同水準を確保することとされ、自民党政権下での地方財政規模の縮減傾向からのひとまずの脱却が図られるようになっていった。

<sup>210</sup> 平成 22 年度に約 1 兆円の地域活性化・雇用等臨時特例費が創設されるに伴い、前年度に設けられた 5,000 億円の地域雇用創出推進費は廃止された。

<sup>211</sup> 原口大臣は、平成 22 年 1 月 26 日の記者会見において、「…来年度の地方交付税については、1.1 兆円増額確保するとともに、その算定においては、段階補正及び人口急減補正の見直し等により条件不利地域や小規模の市町村においては、しっかりとした公共サービスが確保できるように配慮するつもりでございます。」と述べ、「このような財政力の弱い団体に対する支援は、夕張市の財政基盤の強化にも資するものであ」との見解を示している（原口内閣府特命担当大臣記者会見要旨（平成 22 年 1 月 26 日））。



が読み取れる。

道は、上記の市町村振興基金の取扱いも含め、夕張市への総合的な支援策をとりまとめた。既述のとおり、再生期間中の市の人件費負担に配慮し、職員の応援派遣について、計画期間中は年間4名程度を夕張市の定数職員として派遣することとしているほか、市の赤字解消に伴う利子の一部支援も行うこととされている。利子については、財政再建計画のスキームでは、道自体が市に対し短期融資を低利（0.5%）で行い、国が市に対しさらに特別交付税措置により利子負担補助（0.25%）を行っていた。財政再生計画では、長期債である再生振替特例債による赤字返済となるため、国は現行計画での負担率（0.5%）を超える分について特別交付税措置を講ずることとされており、道は、現行計画での市の実質的な利子負担（0.25%）と同程度となるよう、特例債の利払いに対し補助することとなっている。また、医療給付3事業（重度心身障害者・ひとり親家庭等・乳幼児等）の市負担分の肩代わり負担、市道の除排雪の一部代行や路線バス事業者への補助、市が進める公営住宅の再編整備への支援として、一部市営住宅の代わりに道営住宅の建設を行うことなども検討することとされたほか、地域づくり総合交付金等による地域再生・活性化の支援などが実施されることとなった。道の場合は、広域的自治体として道内個別市町村への一定の対応が求められ、必ずしも制度的・普遍的対応のみを求められるものではないが、個別団体の支援には、他の道内市町村や道民の理解を得られるかどうか重要な要素となってくる。道が支援するに足りると認められる程度の財政健全化の努力が夕張市にも求められたのであり、夕張市が道からの意見書を踏まえ計画案の内容について精査・見直しを行っていったことが道の支援策とりまとめに至る重要な過程であったといえる。

また、市は、約11億円の累積赤字を有する公共下水道事業についても経営健全化計画を策定し、下水道使用料滞納対策や施設の長寿命化を推進することとし、累積赤字については、一般会計からの繰入で解消することとされた。これは、財政再建計画から財政再生計画に乗り換えることに伴い、赤字縮小の方法も変更されるタイミングであったことから実行しやすかったといえる。

財政再建計画では、単年度ごとに赤字相当額を借り換え、その際、各年度で発生する黒字を使い借換額を年度ごとに段階的に縮小して最終的に赤字額をゼロにするという赤字解消スキームであり、予算上は、当年度時点の赤字額については歳入欠陥補填収入を立てる一方で、それを埋めるのは次年度予算の歳出で立てられる前年度繰上充用金となる（第5章図5-2参照）。一方、財政再生計画では、赤字額を解消するための所要額を再生振替特例債を発行して長期にわたり公債費として返済していくスキームである。すなわち、再建計画から再生計画に乗り換えるための平成21年度末の補正予算では、歳入歳出の差引不足分である歳入欠陥補填収入を減額すると同時に、それに対応する赤字相当額を再生振替特例債の発行により穴埋めするというかたちになる。公共下水道事業のそれまでの累積赤字を解消するために一般会計からの繰出金を歳出として立てつつ、こうした支出と再建計画下で捻出される単年度黒字をまとめ相殺させつつ結果として生じる赤字相当額については、この際に

まとめて特例債として処理して新たな再生計画に持ち越すことが可能であったものである。もしもこのような計画の移行がなければ、21年度の黒字財源を下水道事業会計に繰り出してしまえば、再建計画の赤字解消スケジュールが狂うことになってしまったところである。こうした諸々の措置を盛り込んだ計画は、最終的に議会の議決を経て、3月9日に総務大臣の同意が得られた。

主な経費別の収支を再建計画と比較しつつ、財政再生計画の策定過程をまとめたのが表6-1である。

表 6-1

平成22年度から36年度(15年間)(財政再建計画終了年次)の主な経費別収支比較 (単位:億円)

H22からの計画期間	財政再建計画	財政再生計画 1次集計	財政再生計画 2次集計	財政再生計画 3次集計	財政再生計画 素案	財政再生計画	再建計画から の増減額	再建計画と再建計画との主な増減内容
	15年	— (赤字残150億円)	30年	24年	19年	17年		
歳入	969	1104	1123	1139	1139	1180	210	
税収入	228	128	126	126	126	126	-102	削減少▲26、ダム交付金(※)▲76
地方交付税	448	597	587	604	637	656	208	普通交付税141(うちダム交付金影響57)、特交67
使用料手数料	107	96	96	94	95	95	-12	住宅使用料減
国・道支出金	106	168	181	183	168	170	64	新規事業及び扶助費の増加による増
地方債	18	59	74	73	54	73	55	新規事業に係る増
歳出	647	932	978	954	899	891	243	
人件費	93	150	146	140	133	131	38	職員数見直し・給与改善による増など
物件費	63	83	86	86	85	85	22	電算システム、し尿委託料の増など
維持補修費	36	58	64	57	55	55	19	住宅やし尿、道路に係る維持費増など
扶助費	131	176	177	179	180	180	49	保育所、生活保護、障害福祉扶助の増など
補助費等	50	78	52	55	52	52	2	市立診療所に対する負担など
建設事業費	39	126	146	137	102	99	60	住宅再編、診療所、し尿処理場など事業増
公債費	152	173	181	180	174	170	18	新規事業の実施に伴う増
繰出金	84	—	124	117	117	117	33	後期高齢者医療など各会計繰出しの増
予備費	0	—	2	2	2	2	2	新規計上
懸案事項数	—	57	87	83	74	74		
懸案事項所要額	—	170	204	179	130	128		
収支(赤字解消額)	322	172	145	185	240	289	-33	
主な見直し	—	経常経費の見直し、 時点修正、懸案事項 の差込み 給料10%カット	懸案事項の精査・ 新規追加(57→87)	懸案事項の精査 (87→83)	懸案事項の精査(83 →74)、交付税の増 (総額伸び反映)	交付税に係る支援策 による歳出減、交付 税の増(算定見直し 反映)、道職員歳減に 伴う人件費減		

平成21年度に実施された住民説明会資料、広報ゆうばり臨時号(2010年4月)及び夕張市ホームページ資料より作成

まず、歳入については、国のシューパロダム完成により交付される国有資産等所在市町村交付金の見込みについて、財政再建計画では総額87億円と見込んでいたが、再生計画策定段階の情報で再精査し11億円となる一方、減収額の75%相当額が普通交付税の算定において補填されることから交付税の増となるが、そうした影響を差し引いて見ても、国の交付税総額の確保と算定方法の見直しが歳入増に寄与していることがわかる。とりわけ第3次集計以降の時点で、次年度以降の地方交付税額等の動向が見えてきたことから、これを踏まえて適宜集計に反映させていったことがわかる。また、懸案事項に対処するための各種事務事業を実施するため、国・道の支出金や地方債についても増加させている。

歳出については、財政再生計画の策定までの間で、第1次集計から第3次集計、素案、最終計画案へと検討を重ねる過程で盛り込むべき事業の絞り込みがなされていった。市役所各課において課題と認識している懸案事項としてまずは102事業が挙げられ、庁内での絞

り込みの結果、そのうち 57 項目（うち 2 項目は取下げ<sup>212</sup>）を第 1 次集計の段階で財政再生計画に盛り込むこととして検討することとし、その旨が住民説明会において説明された。その一方、住民説明会での意見や要望を踏まえ、102 項目中反映しないこととした生活館の法定点検、戸籍事務電算化、合併処理浄化槽の普及、文化スポーツセンターの管理運営や維持補修、老人福祉会館運営、市道維持補修などの 18 項目を計画に登載すべき事業として追加することとしたほか、敬老パスの継続について住民負担額を 300 円から 100 円へ引き下げることや、除雪体制について除雪出動の基準を積雪 15 cm 以上を 10 cm 以上にする方向での充実が新たに検討されることとなった。また、102 項目以外の新規項目として、小中学校パソコン更新、小中学校での鑑賞機会の確保、林道管理、紅葉山地区の「道の駅」整備、図書コーナーの図書検索システムの整備、人工透析患者通院支援、市立診療所病床確保、初期救急確保、子育て支援事業の充実、保育料引上げの見直し、行政財産修繕、市立診療所解体など、子どもの教育等への配慮や医療体制の確保を中心とした 14 項目の事業を加え、第 2 次集計においては合計 87 項目について計画への登載が検討されるべきものとされた。最終的には 74 事業が計画に反映されることとなった。反映に至らなかった 13 項目及び 74 項目のうち後年次に事業の一部を実施するもの（8 項目）については、計画策定段階で実施時期や財源が流動的なものであり、必要性、緊急性の観点からはそれだけ熟度が低いものとして計画への反映が見送られた。そうした事務事業については、必要性が高くなったり財源の確保が図られたりした際に計画変更で対応することと整理された。

また、人件費とりわけ給料水準については、再生計画策定過程において一貫して登載内容の見直しが行われた費目であり、第 1 次集計でカット率を再建計画下の平均 30% カットから 10% カットへの大幅緩和が打ち出された後、第 2 次集計では、7 年間は 20% カットとし、その後 10% カットとする案が検討され、第 3 次集計では 20% カットの期間を 7 年から 15 年に延長し、その後は 15% カットとする案が検討された。素案では計画期間中 20% カットを維持するものとされ、結局それが最終計画となった。人件費の改善は、市からすれば、継続的に毎年度の歳出に影響するとともに額も大きくなることから、個別の計画変更では困難なため、計画のスキームを変えるこのタイミングで一気に改善を図りたいとする意向が働く一方、国や道からすれば、唯一の財政再生団体となる以上、他自治体の動向も踏まえて最低水準を維持すべきと判断してもおかしくないと考えられる。

そのような中で、事務事業の一部を再生計画に盛り込まずに後日の計画変更対応とすることと合わせ職員の処遇案の改善幅も狭めていき、計画内容の見直し努力を示すことで、最終的には道からの支援や国の交付税制度の改善も織り込み、計画期間の短縮を図ることが可能となった。結局、財政再建計画に比し実質 2 年間の期間延長で 74 項目の新規事業を盛

---

<sup>212</sup> 財政再生計画登載を検討すべきとされた当初の 57 項目中取り下げられた 2 項目とは、し尿処理場の維持補修と一般廃棄物処理場建設である。し尿処理場の維持補修については、し尿処理場の新設も検討される中で老朽化した既存の処理場の補修費用について新たに再生計画に盛らずに既定の経費で行えばよいことと整理され、一般廃棄物最終処分場建設については、事業費のさらなる検討が必要なことや、既存の埋立処分場の残余量の適切な把握と延命化の検討が必要であることから取り下げられた。

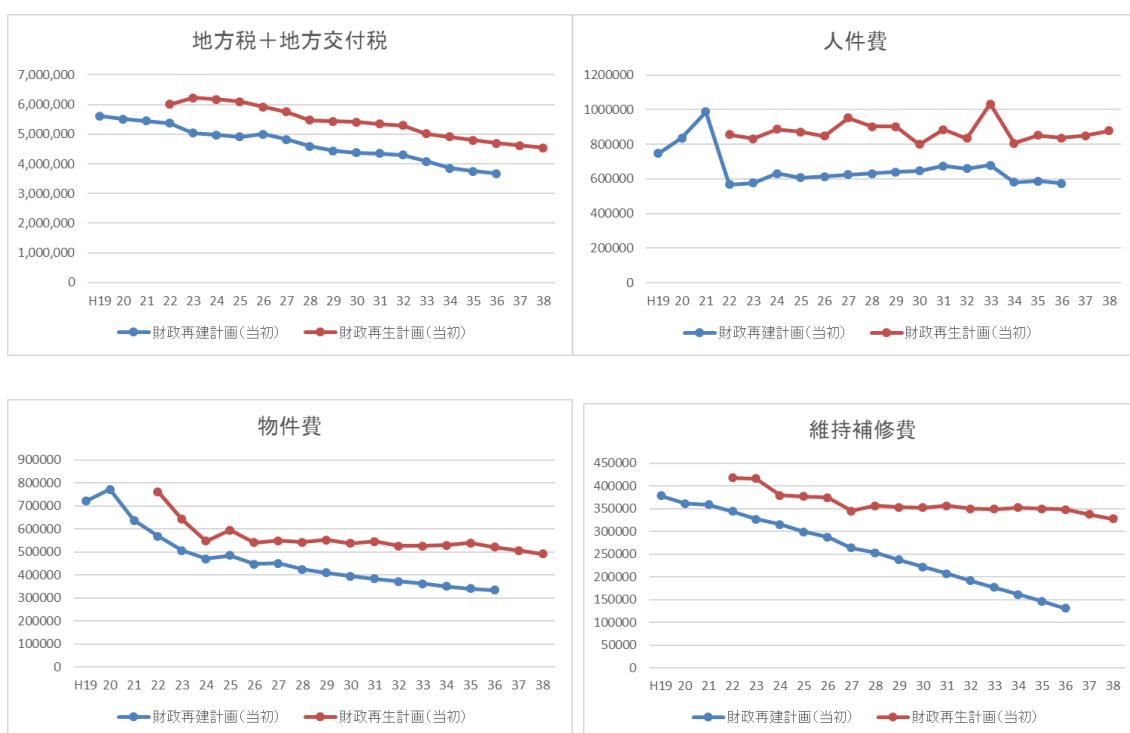
り込んだ財政再生計画へと移行することとなった。

### (5) 財政再生計画における主要費目の推移

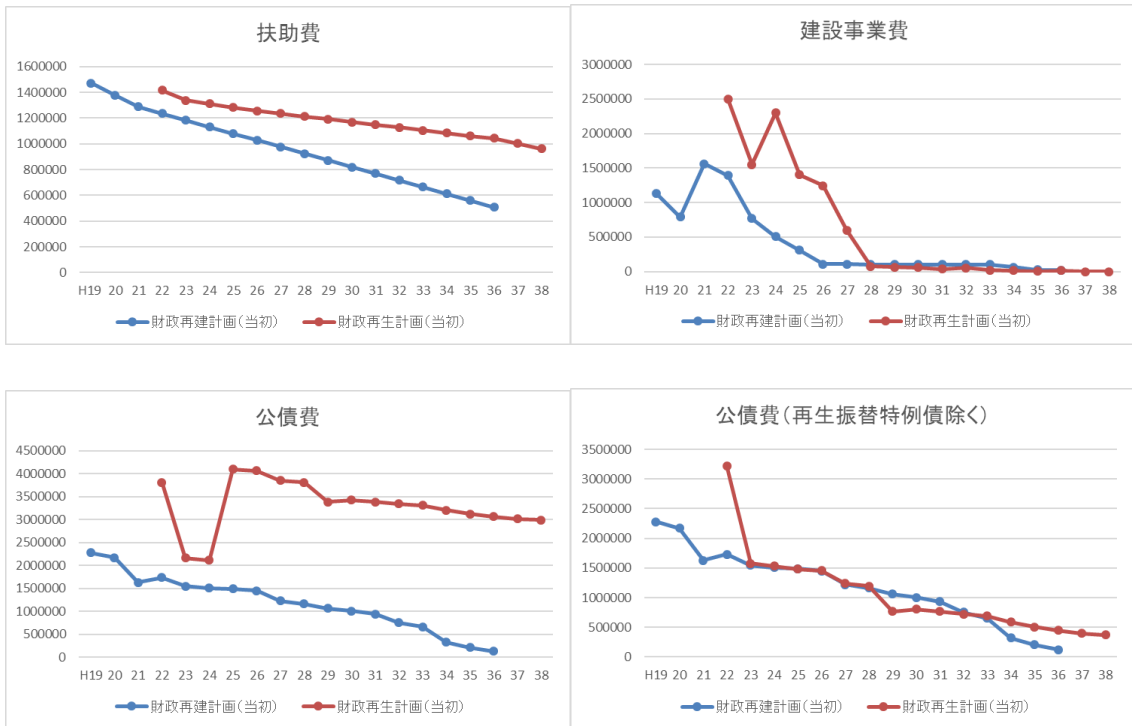
主な歳入歳出項目の推移について、財政再建計画と財政再生計画の比較<sup>213</sup>をしつつ見てみると、図 6-1 のようになっている。

図 6-1 財政再生計画及び財政再建計画における歳入歳出項目の年次推移

(単位：千円)



<sup>213</sup> 財政再建計画の歳入歳出年次総合計画は普通会計で示され、財政再生計画の歳入歳出年次総合計画は一般会計と診療所事業会計が別々に示されている。財政再建計画と財政再生計画を比較するため、財政再生計画の一般会計から診療所事業会計への繰入金と診療所事業会計の一般会計からの繰入金を純計控除した上で両会計を合算し、普通会計と比較している。



(財政再建計画 (当初)、財政再生計画 (当初) の歳入歳出年次総合計画に基づき作成)

全体的にいえば、財政再生計画では、財政再建計画よりも歳入歳出とも増加している。個別項目について見ると、一般財源である地方税と地方交付税の合計額の推移について、財政再生計画では、国による段階補正や人口急減補正といった財政力の弱い条件不利地域に配慮した交付税制度の改正を反映し、財政再建計画よりも増額の見込となっている。歳出面では、人件費について、職員数や給与の改善が図られることとなっていることから財政再建計画よりも増額となっている。なお、平成33年度に増加が見込まれているが、これは、当該年度に他の年度よりも定年退職者が多く生じ退職手当の支出が一時的に増大するためである。このほかの物件費や維持補修費、扶助費といった経常的な経費については、財政再建計画では後年度に行くほど縮小していく厳しいシーリングとなっていたが、財政再生計画では、それをより緩めたものとなっている。とりわけ維持補修費については、人口が減少していくほどには施設等の数が減るものでないことを考慮すれば、減少一辺倒となることは想定しがたいといえるものであり、再生計画では、より現実的なものへと修正したことがわかる。また、建設事業費については、財政再建計画では土地開発公社の土地の買戻しや小中学校統合などの経費を計画期間の前半に見込む以外は、基本的に事業を想定していなかったが、財政再生計画では、それらに加え、市営住宅再編事業やし尿処理場建設、診療所改築といった計画本文に投資的経費として対応することを明記している事業を見込み、財政再建計画よりも増額が図られている。しかしながら、市営住宅再編事業の第1期分として計画した事業が平成27年度に終了するまでにこれらの事業はすべて完了してしまい、その後には、

投資的事業は合併処理浄化槽の普及や消防資機材、除雪車両の整備等を除き、ほとんど見込まれていないという点で、財政再建計画と同様のものとなっている。

公債費については、財政再生計画での赤字解消の手法が財政再建計画と異なり、再生振替特例債の発行と償還という長期債のスキームになったことから、当然、再生計画の方が再建計画よりも公債費の額は膨らむものとなっている。そこで、再生振替特例債を除いた公債費で比較してみると、再建計画と再生計画は、ほぼ同様の傾向にあることがわかる。再生計画においては、新規の建設事業も行うこととしているが、再建計画とそれほど異なったものとなっていないのは、新規事業も起債により負担を長期化することで各年度の負担が平準化することや、再建計画の変更により行った過去の高利の地方債の繰上償還と借換を行ったことで再生計画下では過去の起債に係る負担が軽減されたことのほか、道の支援策として、北海道市町村振興基金の貸付条件の見直しに伴い、償還を計画期間終了後とし利率も低減させたことが大きいと考えられる。平成 22 年度の公債費が多額となっているのは、この振興基金からの借入れについて、条件変更に合わせて、既発債を 22 年度に借り換えることとなったことによる繰上償還が生じたためである。

#### (6) 財政再生計画の概要

財政再生計画における歳入歳出の年次の推移について、再建計画と比較して分析してきたが、ここで、財政再生計画本文について、その記載内容を財政再建計画の記載内容と比較しつつ分析していくこととする。以下、特に財政再建計画と異なる点を中心に取り上げる。

まず、計画期間について、平成 21 年度から平成 41 年度までの 21 年間とされ、赤字を解消する実質的な計画期間は平成 22 年度から平成 38 年度までの 17 年間とされている。平成 38 年度は、再生振替特例債の償還が終わる年度であり、赤字解消が達せられたことを意味する。その後の 3 年間も計画期間とされているのは、健全化法のスキームの場合、赤字解消だけではなく実質公債費比率も健全化基準以下にする必要があるためである。実質公債費比率は、過去 3 か年の平均値をとるものであることから、赤字解消が即座に実質公債費比率の減少を意味しないものであり、赤字解消後も 2 年間は実質公債費比率が健全化基準を上回ることによる。

歳入については、基本的に財政再建計画における歳入確保策と同様の方策をとるものとしており、超過課税や使用料・手数料の引上げについて再建計画の内容を踏襲している。これに加え、し尿処理場の建設にあわせ、受益者負担の観点から手数料の見直しが行われ、平成 27 年度からは従来の収集料に加え、新たに処理料を徴収することとされている。また、個別外部監査を踏まえ、市営住宅使用料について高額滞納者対策の徹底と明渡し訴訟の実施などの徴収強化を図ることが謳われるとともに、財政再建計画下で計画に明示されていないが積極的に行われてきたインターネットオークションによる財産売却や公用車、公用封筒、ホームページなどの広告募集による収入確保が財政再生計画では明記されるとも

に、市有施設のネーミングライツの販売を検討する旨の記載がなされている。

歳出については、さきに述べたとおり、赤字圧縮に最も効果を挙げた人件費の見直しが行われ、処遇の改善が図られている。具体的には、職員数については、人口規模が同程度の市町村で最も少ない職員数の水準を基本とし、夕張市の地域特性等を考慮しつつ職員の適正化を進めることとし、給与についても、全国の市町村の中で最も低い水準を基本として、適切な比較のもとで削減を行うことが基本方針とされている。

財政再建計画の記載内容と比較すると、財政再生計画の方針との違いが見て取れる。財政再建計画では、給与水準について、「全国の市町村の中で最も低い給与水準とする」ほか、職員数については「人口規模が同程度の市町村で最も少ない職員数の水準とする」としている。財政再生計画では、職員数や給与水準について、比較対象とする自治体の範囲は「全国の市町村」であったり「人口規模が同程度の市町村」であったりと、財政再建計画と同様のものとなっているが、再建計画ではその中で最低・最少の水準とすることが明確に記されているのに対し、再生計画の場合、最低・最少の水準を基本としつつも、夕張市の地域特性等を考慮したり、適切な比較のもとで削減を行ったりするといった旨の留保的な記載が加わっている。

実際、財政再生計画では、消防職員を除く普通会計職員数が平成21年4月現在、人口千人当たりの比較で人口が同規模の市町村の平均を下回っており、引き続き他市町村との適切な比較のもとで職員数の適正化を行う旨の記載がある。これは、財政再建計画の基準、すなわち最低水準であるべきというものとは異なるものであり、職員数抑制が、より緩和されたものとなっている。財政再建計画の職員数による行政執行体制では、他団体からの職員派遣なしには成り立たなかったことも踏まえた、より現実的なものとしたといえよう。

財政再建計画で見込んでいた職員数と財政再生計画で見込む職員数の比較については、財政再生計画（素案）住民説明会資料に示されている（表6-2）。

表6-2

職員数の状況と見通し						
財政再生計画	H18	H21	H22	H27	H32	H37
一般職員	220	88	85	80	77	74
消防職員	49	40	40	40	39	36
特別会計職員	40	19	20	20	20	20
合 計	309	147	145	140	136	130
財政再建計画		160	129	126	122	

（財政再生計画（素案）住民説明会資料（夕張市）より作成）

財政再建計画開始後は退職が相次ぎ、実際の職員数が計画の見込みを下回る状況となっ

ていたが、財政再建計画では、平成 22 年度に大幅に削減する計画であったこと、それに従えば、平成 22 年度には平成 21 年度に比べて 18 名の退職を促す必要があったことがわかる。財政再生計画では、平成 21 年度の状況を踏まえて漸減させていくという現実的なものへと変更したことがわかる。

また、給与水準については、給料月額を平均 30%カットから 20%カットへと復元する等、表 6-3 のとおり、給与削減措置の緩和が図られている。なお、特別職の給与等については財政再建計画の内容を踏襲し、財政再建計画と同様、条例本則の額から平均で 60%以上削減するとともに、期末手当は削減後の給料を算定基礎として、支給月数は年間 2.45 月に削減し、役職加算は凍結しているほか、退職手当は当面支給しないこととしている。

表 6-3

一般職給与の状況（財政再建計画と財政再生計画の比較）		
	財政再建計画	財政再生計画
給料	平均30%削減（H18比）	平均20%削減
期末勤勉手当	H20まで2月削減、H21以降1月削減	年間1月削減
時間外手当	給与総額の2.5%	給料総額の8.2%
管理職手当	課長等2.5%など	課長10%、総括主幹8%、主幹5%など
退職手当 （支給月数）	H18の57月から削減し、H21は30月、H22以降は20月	H22は33月とし、H30の57月まで年3月ずつ復元
手当の算出基礎	削減後の給料	期末勤勉は削減後の給料

（財政再生計画（素案）住民説明会資料（夕張市）より作成）

その他の歳出について、財政再建計画においては、住民生活に必要な事務事業以外は原則として中止・縮小し、補助金の支出は原則取り止めること、経常的経費は地理的特殊性に起因する経費を除き、全国で最も効率的に運営する市町村と同程度となるよう抜本的見直しを図ること、投資的事業は真に必要な事業以外行わないこととされていたが、財政再生計画では、事務事業は市民生活に真に必要なものに限定し、補助金の支出についても必要最小限とすること、経常的経費は、効率的な行政運営を継続することにより、徹底した削減を行うこと、投資的事業は真に必要な事業以外行わないとしつつ、市営住宅再編整備、診療所やし尿処理場の改築などについて適切に対応することとしている。また、大幅な統廃合が行われた公共施設等についても、維持管理を行う施設については必要最小限の経費を計上するとの方針が示されている。財政再建計画では歳出のゼロベースでの見直しと原則廃止といった、事業実施への否定的な姿勢が打ち出されているのに対し、財政再生計画においては、効率性等に配慮しつつも必要最小限の事務事業は実施するという、より肯定的な姿勢が滲み出ているといえる。こうした対応は、さきに見た計画上の各費目の推移からも察せられるよ



うに、財政再建計画において後年次に向かうほど経費を縮小させていくこととした設定を緩め、一定の歳出は維持していく方向で歳出が見込まれていることからわかる。

このほか、個別の施策の方向性として、財政再建計画では、高齢者・子育て・教育への配慮が謳われていたが、財政再生計画では、さらに、まちづくりの推進という項目が加わっており、行政コストが割高で非効率な現状を踏まえ、公共施設の集約と住宅再編事業を進め、コンパクトで効率的なまちづくりを目指すこととしている。また、その他財政の再生に必要な事項として、財政再建を着実なものとするための地域再生の必要性が唱えられ、行政執行体制の確保に留意し、必要に応じて適切な見直しを行うこと、企業誘致や地場産業の振興により定住人口の増加や税の増収に努め、地域経済活性化を図ることが謳われている。この段階では、財政再建に必要なものとしての地域再生という論理で、様々な取組を行う必要性を計画に記載している。次節で見るように、財政再生計画の抜本の見直しが図られた際には、地域再生がより前面に打ち出され、財政再建と地域再生が並列的なものとの位置づけに変わっていくこととなる。

## 2 財政再生計画の推進と抜本の見直し

夕張市は、こうして、平成 22 年度を実質初年度として、あらたに健全化法に基づく唯一の財政再生団体として財政再生計画を策定し、財政再生計画に基づく財政運営を開始した。財政再生団体に移行してのち約 1 年で藤倉は市長を退任し、新たに鈴木直道市長が誕生した。鈴木市政の下、その後も、各年度、財政再生計画の変更が行われていった。平成 18 年度に財政破綻を表明後、財政再建計画を策定し、財政再建団体としての財政運営を行うこととなったときと比べれば、生活保護や障害福祉等、各種法令や制度の変更等に基づき義務的的事业を実施するための計画変更や、老朽化した施設の緊急的な修繕のための計画変更、消防設備や汚泥処理施設など安全安心や生活衛生の維持に不可欠なものに係る計画変更以外にも、地域活性化に資する事務事業、行政体制の確保に向けた取組を一層実施するようになっていった。

この要因としては、過疎対策事業債のソフト事業への充当や地方創生、企業版ふるさと納税など、国の地方財政関係の制度改正や施策の拡充に伴い可能となったことや、財政再建のスキームから財政再生のスキームへの移行に伴い債務解消の手法が変化したことを巧みに利用して再生計画の変更を行っていったことが大きい。特に債務解消手法の変化については、これにより基金の活用が図られ、財政再建団体時に見られた単年度主義的な財政運営上の制約が弱められるものとなったのである。また、それまでの市から道を経由して国に協議する計画変更に係る調整過程を一部改め、三者協議を実施することで、逆戻り推論的な計画変更過程を変容させ、市の意向がより反映されやすいような計画運営過程を市みずからが創り出していったことも大きい。以下、これらの点について考察していく。

## (1) 基金活用のルール化と充実

まず、特筆すべきは、財政再生計画の推進に当たって、各種基金への積立及び取崩しのルール化が図られたことであり、これにより、市の財政運営に柔軟性がもたらされたといえる。財政再建計画のように計画変更による事務事業の実施はあくまで単年度限りとし、変更した年度以降の当該事務事業に係る計画内容については、その年度々々でまた考えるという単年度主義に必ずしも縛られなくなった。継続的に必要となる事務事業の組み立てもある程度可能となり、財政再生計画下での新たな事務事業実施のハードルが下がったといえる。

従来の財政再建計画のスキームでは、毎年度赤字額相当を北海道から借り受けては返すということを繰り返しつつ、単年度の財政運営で生じた黒字相当分は次年度に新たに借り受ける額を減らすこととなり、徐々に赤字を縮小させていくスキームであった。このため、決算剰余が生じた場合には、その決算年度に対する次年度からの繰上充用金としての歳出は減らせることから、その分を計画変更財源への歳出に活用するという措置がとられていたが、再生計画では赤字額を長期債である再生振替特例債に振り替えて各年度の公債費として歳出を立てるスキームに変更したことから、再生振替特例債の償還のための基金積立が財政運営上必要な措置と位置付けられるようになった。

さらには、平成 22 年の過疎法改正により、過疎債がハード整備だけではなくソフト事業にも充てられることとなる制度改正が行われたことから、過疎地域の財政窮乏団体としての夕張市も当然、こうした国の制度改正に対応し過疎債ソフト分を活用することが求められるようになり、それまで民間企業の支援や国の交付金を活用してきた不用公共施設の除却などのソフト事業を過疎債を活用して行うようになった。このため、その後の元利償還金を確保しつつ財政再生計画にも適切に反映する必要が生じるようになった。こうして、国の制度改正に伴う対応を行っていく中で、赤字解消のための再生振替特例債や道貸付金への対応のための財源は減債基金に、決算剰余金は財政調整基金に、新たに生じた事務事業で複数年度にわたり継続するものについて財源を確保し適切に当該事務事業に充てるための対応は、後述する財政再生計画調整基金に積み立てを行い、必要な取崩しを行っていくことがルール化していったのである。

このほか、幸福の黄色いハンカチ基金は、再建団体当時からふるさと納税の寄付金を財源に積み立てられ、市民団体への各種補助や特定の目的に資する事業の実施のための貴重な財源となっていたが、財政再生計画下でも同様の機能を果たしている。平成 26 年に特産の夕張メロンを返礼品として活用することになって以来、額や件数も増加するなど、各種団体補助や特定目的事業への活用の道が拡大・安定化の方向に向かっていた。再建団体時との大きな違いは、黄色いハンカチ基金だけではなく、財政調整基金、減債基金、財政再生計画調整基金が夕張市の財政運営において大きな機能を果たすこととなったことにある。こうして、財政再生計画の変更についても必ずしも単年度限りのものとは限らなくなり、後年次

にまで及ぶ計画変更がなされうようになった。

平成 22 年 12 月には、平成 21 年度決算剰余金（437 百万円）を財政調整基金に積み立てる一方、行政執行体制の維持のため、平成 24 年度以降の採用計画から計 4 名の採用を平成 23 年度に前倒すなど、各年度の採用数を見直し、平成 23 年度から 41 年度の計画を変更し、計 160 百万円について、財政調整基金から所要の経費を各年度において取り崩すことにより対応することとしている。また、平成 23 年 12 月の計画変更では、平成 22 年度決算剰余金を財政調整基金に積み立てる一方（475 百万円）、これにより老朽化した浄水場の更新や更新後の維持管理経費の一部を負担するための一般会計から水道事業会計への繰出しに係る後年度の所要経費（197 百万円）を確保し、24 年度から 41 年度の計画を変更している。

平成 24 年 3 月には、当初の財政再生計画では平成 23 年度から 25 年度にかけて改築することとされていた市立診療所改築事業が進捗しなかったことから、これを見直すこととし、市においてさらに十分な議論を踏まえたうえで方向性を決定し、改めて計画に計上することとされた。このため、市立診療所改築に係る地方債の元利償還金で普通交付税額の算定上基準財政需要額に算入されない一般財源相当分を平成 23 年度から 41 年度にわたって再生計画から落とす一方、その額を平成 24 年 3 月に新たに設置することとした「財政再生計画調整基金」に積み立てている。この基金は、市立診療所改築事業の見直しを機に、計画変更による後年度実施事業や元利償還に必要な一般財源について所要額を積み立て、後年時にわたる計画変更に係る所要額が確保されていることを明確化し、計画の着実な実行を図るために設置することとされたものである。市立診療所改築事業の後年度所要額に加え、財政再生計画調整基金の目的に沿うよう、財政調整基金からも一定の振替額が併せて積み立てられた。ここに至り、前年度決算剰余金が積み立てられる財政調整基金、再生振替特例債の償還に必要な財源を積み立てる減債基金、後年次、財政再生計画の実施に必要な財源を確保・明確化し積み立てておく財政再生計画調整基金、その他寄付金等を活用する黄色いハンカチ基金等の特定目的基金がその役割ごとに機能するよう整備されていった。

その後も、決算剰余金についてそれぞれ、平成 24 年 11 月（529 百万円）、平成 25 年 12 月（625 百万円）、平成 26 年 11 月（643 百万円）、平成 27 年 12 月（651 百万円）、平成 28 年 11 月（759 百万円）に財政調整基金等への積立がなされている。こうして積み立てられた基金の財源は、複数年次にわたる財政再生計画の変更が必要な場合に一般財源として対応するための財源として用いられているほか、単年度の事務事業に係る計画変更で国や道の支出金等の特定財源を充てるほか一般財源で対応が必要な場合の財源ともなっている。

こうして生じた決算剰余は、基金に積み立てられれば、計画上の収支の外に存在するものである。計画で見込んでいない財政需要に対して、計画に見込んである歳入では対応できないことからすれば、活用できる資金として国や道の補助金か、外部からの特定目的の寄付金といった手段のほかには、計画外にあって、いざというときの財政運営の調整のための財源として活用することとなる。夕張市においては特例債償還や道貸付金のため、計画的に減債基金への積立を行うこととしているが、計画どおりに積み立てを行い、それ以上に減債基金

に振り向けるということはない。なぜならば、再生振替特例債以外に地方債を活用して行う事業については、計画に登載するときには、後年次の負担は専ら財政再生計画調整基金で対応することになり、そこには財政調整基金からの振替が行われるので、決算剰余が生じたときに財政調整基金に積むこととしていけば、財政運営上支障を来すものではないからである。

なお、第3章で示したとおり、昭和50年代以降の財政再建団体については、歳入を堅く見積もる一方でそれ以上の右肩上がりの歳入を得つつ、歳出については不用額が生じることから、そうして生まれた財源により、再建期間を当初計画よりも短縮する事例が多かった。夕張市の財政再生計画策定後の財政運営もこれと類似した状況にあったといえる。異なっているのは、決算剰余を赤字解消に充てて計画期間を短縮するというのではなく、財政再建団体になって以来の財政緊縮により実施できていない事務事業の実施や行政体制の整備に活用されたことである。これは、財政再建計画による財政緊縮が非常に激しかったため、決算剰余が発生したときに、もともとの計画どおりの赤字解消が図られる限りは、それ以上に赤字解消を行い計画期間の短縮を図ろうという状況にはなく、財政再建計画では見込んでいない事務事業で必要な対応が迫られるものために活用することが当然であるという認識が、市において当然視されてきたためであるといえる。そして、道も国も、再建計画変更を要する事項が頻出し、毎年度必ず複数回の計画変更を要する夕張市に対し、それを覆して決算剰余をもともとの計画以上に赤字解消に使わせることを助言するような状況にはなかったのである。

## (2) 三者協議による計画変更過程の変容

基金活用という財源面での計画変更のハードル低下に加え、計画変更の過程においても財政再建計画期と異なるプロセスを経るようになり、計画変更の予見可能性と作業の安定性が高まることとなった。このプロセスとは、財政再生計画の推進に当たり、市が計画変更を要すると考える課題について、平成24年度以降、年に一度、夕張市において国・道・市の担当者が一堂に会し、意見交換や認識の共有を図る三者協議が開催されるようになったことである。

おおむね夏に協議が行われ、計画変更を要する事案が急遽発生した場合や比較的軽微なものを協議する場合を除き、市が提起する主要な課題項目について、①財政再生計画の変更に向けて作業を行っていくべき課題と、②共通認識をもって解決方法を今後も継続して協議していく課題に分け、前者についてはその後の計画変更に盛り込まれていくというプロセスが定着していった。三者協議自体は非公開だが、その後に記者会見を開くほか、計画変更に向けて具体的に協議を進めていく事項を三者協議の結果として公表するようになった。

これにより、その後の計画変更に係る予見可能性や作業の安定性が高まったといえる。財政再建計画の変更過程や財政再生計画の策定過程と比較すれば、このプロセスの効果は明

らかであるといえよう。すなわち、財政再建計画の変更の際は、道との事前の協議・調整を経つつ国に事前に相談する過程を経てまとめられた後に公式協議の俎上に上るものであり、平成 21 年度に行われた財政再生計画の策定過程においては、市が再生計画に登載することが必要と考える項目やそのために必要な財源規模を住民等に公表しつつ、その後、市として道の意見なども踏まえて計画内容を絞り込んでいき、最終的に計画の策定及び国の同意の公式手続を経るに至ったが、再生計画の推進・変更過程では、それをさらに進め、市が課題を一方向的に公表するというのではなく、三者で協議し、その結果や方向性を公表するという一方で、その後の計画推進や変更の予見可能性について、市をはじめとして道・国の担当者はもちろん、市民等においても認識できるようになった。とりわけ市においては、市・道・国の三者において認識共有され、道や国もコミットしていることから、具体的に計画変更を行うための協議時には、そもそも項目として協議しようとしても道や国がまともに協議の俎上に乗せて検討するかどうかをあらためて付度する必要がなく、計画変更に向けた作業が円滑に行えることとなる。

三者協議の仕組みは、市にとって計画変更手続を国や道の意向を付度する方向にではなく、自らの意向を反映させる方向に機能させる効果があったものと考えられる。第 5 章において、国の同意を得るための財政再建計画の変更の際には、市は国との公式協議の事前道と調整を行った上で、道を通じて国と協議をすることから、市内部での計画変更事項の検討や市に職員を派遣している道と市との調整の過程において、国の同意が得られそうな内容かどうかを推し量りつつ調整を行い、国との事前協議を行った上で公式の協議に乗せるという逆戻り推論的な計画変更過程となることを述べた。そうした過程では、国が同意しそうな内容かどうかを付度し、または変更案に対する感触を得て、計画変更の項目や内容を絞りつつ協議をしていきがちになる。鈴木市長は、市から道、道から国へと協議する過程をたどる計画変更手続について、伝言したかったことが次第に表現の正確さを失っていつてしまう「伝言ゲーム」にたとえ、霞が関の机上の論理でなく現場を直視して具体的対策を毎年繰り返し三者で考えていく仕組みが必要であったことから三者協議を実施するようになったとしている（鈴木 2012: 149-154, 2014: 138-141）。伝言ゲームをゲームたらしめているのは、伝えたい内容をそのとおりに伝えることが各プレイヤーに課されているにもかかわらず、異なる主体間で伝言を繰り返すことで伝言内容が変容していくという点にある。財政再生計画変更過程については、市・道・国というゲームの当事者が違う観点や役割をもって伝言内容を受け、また伝えるということを考えれば、必ずしもこの比喻が適切であるとはいえない。財政再生計画下で抑制的行財政運営を行っている当事者である市が実現したいと望む内容が、道財政や道内他自治体の財政、国の地方財政全体の状況から見て必要な財政規律を維持できるものといえるかどうかという観点からは、必ずしも妥当であるとは限らないことからすれば、道や国が考慮すべき観点が市と異なりうることは当然である。計画変更が道による調整を通じた上で最終的に国が同意するかどうかにかかってくる以上、事前協議の過程において、逆戻りで国の意向を織り込んだものとし、市がもともと望んでいた内容が実

現に至らないということがありうる。

それを、市の現場で道や国の担当者が視察を行い、市と協議をするようにしたこと、そしてその後に記者会見が行われ協議内容が公表されるようにしたことにより、内容を正確にそのまま相手に伝えるという、伝言ゲームの隘路解消以上の効果があらわれることとなる。すなわち、市が示す項目について無下に拒んだり等閑にしたりすることは困難になってくる。三者協議を提唱し実現させた鈴木市長は、三者協議のこうした効果を当然のことながら十分に理解しており、鈴木市長は、三者協議の実現の効果を「北海道も国も逃げられなくなった。本当の意味で、夕張と同じく「当事者」となったのだ」（鈴木 2014:178）と表現している。実際、財政再生計画の変更過程及び変更内容に照らせば、市にとって、計画変更作業の予見可能性の向上や円滑化はもとより、自らの意向を計画に反映させやすくするという点でもよい方向に働いてきたものと考えられる。

三者協議で実施すべきと整理された課題は、例えば、平成 24 年の三者協議において、廃屋・空き家対策や民間賃貸住宅建設促進といった課題について、対応を実施する方向で検討することとされ、廃屋・空き家対策は同年 9 月の変更で除却費補助を実施することとなり、民間賃貸住宅建設促進については翌 25 年度当初予算に係る再生計画変更で民間賃貸住宅建設費補助事業として掲載された。また、24 年の三者協議で継続協議とされ、翌 25 年の三者協議では実施する方向と整理された生活館等集会施設の維持管理については、26 年度当初予算に係る計画変更で光熱水費の補助が行われるようになった。このほか、24 年の三者協議では引き続き検討することと整理された乳幼児の医療費無料化の就学前児童までの拡大について、25 年 6 月の計画変更で実現し、同年 10 月から実施された。また、平成 26 年には、地域資源としてのズリ山を活用した事業の実施のほか、財政再生計画策定時には平成 27 年度までの第 I 期分の事業しか掲載していなかった市営住宅再編事業の第 II 期計画などの地域再生や市民生活の安全安心に不可欠な事業について、複数年にわたる内容を計画変更に向けて具体的協議を前向きに進めることで合意するなど、その後の財政再生計画の抜本の見直しにつながる内容をアジェンダとしていった。

また、職員採用による行政執行体制の確保についても平成 24 年の三者協議から常に検討項目として掲げ、継続協議と位置付けられたり、平成 26 年の三者協議では実態に見合った職員採用を含めた必要な体制の確保について合意されたりといったことを通じ、後にみるような職員の前倒し採用や追加採用、処遇の改善が再生計画の変更により実現された。このように、三者協議での項目の整理が着実に計画変更につながっていくようになったのである。さらに、27 年の三者協議では、夕張市長から、再建団体移行後 10 年が経過することを機に、有識者委員会を設置し、これまでの財政再建を検証しつつ今後の取組のあり方について検討することが表明され、後述の報告書に結実することとなった。協議の結果が公表される三者協議の場において、市から委員会設置について表明がなされ、国や道も市のこうした取組に対し理解を示した（平成 27 年 8 月 25 日開催三者協議記者会見）ことから、市としては、その後の検討会の設置や活動にいわば一定のお墨付きを得た格好になり、検証が進めや

すくなったといえる。そして、平成 28 年の三者協議では、同年 3 月の報告書の提言を受け、財政再生計画の抜本の見直しの実施に向け、財政再建だけでなく地域再生の両立も図るべきとする方針で協議がなされ、地域再生に向けた項目を盛り込む方向で、三者間で認識を共有できたとされている。こうして、財政再生計画の抜本の見直しに向けた道筋が開けていったのである。

### (3) 主な財政再生計画の変更事項と地方創生の取組

これまで見てきたとおり、財政再生計画における債務解消手法の変化や計画変更手続の変容を通じて、計画変更がより柔軟に行いやすい状況となっていった。そこで以下、主要な計画変更事項について、特に、従来の財政再建計画の変更手続に沿っていれば実現し難かったものを中心に概観することとする。

#### ① 職員体制及び処遇の改善

財政再生計画策定後、平成 22 年 12 月には 4 名分の職員採用計画を前倒しするため、平成 23 年度から 41 年度までの計画変更が行われたが、それ以後も複数年次の変更に及ぶ人件費の改善がなされていった。平成 25 年 6 月には、技術職員 2 名について平成 28 年度の採用計画から前倒し平成 25 年 10 月に採用するため平成 25 年度の単年度の変更に加え、26 年度以降の人件費の増を計画に反映したほか、平成 26 年 3 月には、26 年度に職員 2 名の追加採用を行うほか、26 年度より、期末勤勉手当の算出基礎を削減後の給料月額から削減前の給料月額とするよう給与の改善を行うこととし、26 年度で約 47 百万円、27 年度から 41 年度までで計 626 百万円を計上し、財政再生計画調整基金からの繰入金で賄っている。

また、平成 27 年 3 月には、27 年度より給料月額の削減率を平均 20% から平均 15% へと改善することとし、財政再生計画の本文を変更するとともに、職員 1 名を追加採用することとしている。さらに、退職手当の支給についても改善された。再建団体になる際に職員数を減らすために退職手当の支給月数を退職年が遅れば遅れるほど減らすようにしていたが、職員数の削減がすでに進み、むしろ採用を進めている状況にあることから、再生計画ではこうした措置が改められ、年度を経るごとに支給月数を徐々に復元することとされたところであるが、さらに平成 28 年 3 月の計画変更では、徐々に復元することを止め、計画本文を改正し、退職手当の支給月数を国家公務員準拠へと一気に戻すこととした。具体的には、変更前には平成 22 年度は 33 月とし、以降毎年 3 月ずつ復元し、平成 30 年度から条例本則の月数である 57 月とすることとしていたものを、2 年の前倒しにより平成 28 年度から条例本則の月数とすることとしたものである。このときにはまた、職員 1 名の追加採用もなされている。このように、財政再建計画期には困難であった処遇改善や職員数確保のための措置が次々に講じられていった。

## ② 石炭博物館の改修～施設の性格の転換による施設改修

平成 18 年の財政破綻の主因が観光事業を担う第三セクターへの補助の偏重にあったこともあり、夕張市は財政破綻後、観光施設については公費を投入しないのを原則に、指定管理者への運営委託や施設の休廃止を進め、不用施設については一般財源を投入せずに除却を進めてきた。観光施設は概して老朽化が進んでいる中、ホテルやスキー場を除けば、集客できる施設の柱として存在しているのが石炭博物館であった。

石炭博物館については、昭和 55 年の開館当時は博物館設置条例に基づく施設と位置付けられていたが、その後石炭の歴史村の一施設として観光施設設置条例に基づく観光施設に位置づけられ活用されてきた。財政再建団体となった後は、観光事業を行う指定管理者による管理運営がなされてきたが、建設から 30 年が経過するも、この間一度も大きな改修がなされず、老朽化や展示内容の旧式化が進んでおり、指定管理者からは改修の必要が指摘されていた。財政再建団体あるいは財政再生団体として、さまざまな行政サービスを廃止または縮小している中であって、民間企業が運営する観光施設への補助を行うことは困難であった。そこで市は、平成 22 年 10 月「石炭博物館のあり方検討委員会」を設置し、報告書を取りまとめた。報告書では、夕張市の炭鉱の歴史を保存・伝承し後世に残していくための施設として新たな設置条例の制定を検討すべきとされるとともに、石炭博物館の持つ炭都夕張市の歴史を表す文化的価値の方に着目し、夕張市の歴史文化を体現する施設として改修することとされた。こうして、平成 23 年 3 月の計画変更で石炭博物館改修事業が計上されたのである。なお、財源は道の支出金と特定財源（空知産炭地域総合発展基金）を活用しており、一般財源は投入されていない。

その後、平成 27 年度より、石炭博物館のリニューアルについて検討が行われ、平成 27 年 12 月には指定管理者が管理を返上し、当面、市が管理することとなった。それを機に、平成 28 年 3 月の変更により、老朽化の激しい模擬坑道について、道支出金、過疎対策事業債、特定目的基金を活用し改修することとなった。主に特定財源を活用し、極力一般財源の費消を抑えているが、過疎対策事業債の後年度元利償還には一般財源が使われることとなる。観光施設への一般財源の投入は控えられてきたが、施設の位置づけを観光施設から郷土文化施設へと変更する条例改正がなされ、石炭博物館の性格が変わったことを踏まえた対応といえる。

石炭博物館に関する財政再生計画の変更の例からは、観光という特定の産業の振興や営利的な施設管理者への支援につながるものについては謙抑的姿勢が採られつつも、別の性格を有する施設と位置付け直すことで、同じ施設の改修であっても予算分配の是非が変わるということ、そして、財政再生計画の変更においては、郷土の文化を伝承する施設であれば改修できるという状況になっていることがわかる。財政再建計画期には、図書館や美術館が廃止され、社会教育関係事業も軒並み廃止されていたことからすれば、この頃には計画変更における柔軟性と選択の幅が広がったといえよう。



### ③ 子ども医療費助成の拡充

夕張市への定住促進のため、子育て世代の負担軽減措置として、平成 25 年 6 月の財政再生計画の変更により、平成 25 年 10 月から就学前児童の医療費を無料化することとした。従来は乳幼児の医療費は道の支援により無料化していたが、近隣の市町村での無償化の状況を踏まえ、子育て環境の充実に向け、対象を小学校入学前まで拡充することとしたものである。これに伴い、計画本文についても、扶助費の単独事業は「高齢者や教育活動への給付以外は原則として実施しない」としていたものを、「子どもたち」という文言を追加し、「高齢者、『子どもたち』及び教育活動への給付以外は原則実施しない」ものへと変更した。なお、財源については、単年度あたり百万円であるが、後年次に必要な財源については、財政調整基金から財政再生計画調整基金に振り替えて積み立てることにより確保している。

これなどは、施策の比較対象を近隣市町村としており、行政水準を引き上げるために全国の市町村の低い行政水準と比較するという従来採られてきた方向性とは異なり、移住・定住のために近隣市町村と遜色のないようにするという方針が反映されているといえる。ここでの計画変更による子ども医療費拡充の目的は、弱者支援そのものというよりも、移住・定住を促進するための地域の魅力向上にあるといえる。

### ④ 地方創生に係る地方版総合戦略の策定

国では、平成 26 年以降、人口減少、少子高齢化の克服を目指し、地方創生の取組を本格化させていった。国において、まち・ひと・しごと創生総合戦略が策定される一方、地方自治体に対しても地方版総合戦略の策定が求められた。財政再生団体である夕張市においても、他の自治体と同様、地方版総合戦略の策定をはじめ地方創生の取組を進めることが求められた。財政再生団体であるからといって地域の総合行政主体として自治体に義務付けられたり期待されたりする様々な役割を果たすことが求められるという点において、他の自治体とは異ならず、この点は地方創生の取組についても例外ではなかった。むしろ、人口減少、少子高齢化の克服という地方創生の趣旨からすれば、急激な人口減少、少子高齢化に見舞われ財政破綻した自治体だからこそ必要な取組であると市自身が解し取組を進めようとするのはもちろん、国の政策当局を含む市以外の様々な関係者からもそう解されるのは自然であるとするらえよう<sup>214</sup>。

こうして、国としても、地方創生に関する施策や補助を夕張市が活用し、そのために財政再生計画を変更しようとするのに対しては拒みにくい状況となる。夕張市においても地

---

<sup>214</sup> 平成 28 年 3 月 8 日開催の菅官房長官面会後の市長会見（夕張市ホームページより）において、夕張市長は、菅官房長官からの話として、「これからは地方創生、一億総活躍社会の実現、そういった状況の中で夕張も例外なく地域の再生を財政の健全化と共に進めていく、このことをしっかりと応援していかなければならないということをあらためてお話がありました」と述べている。

方創生の総合戦略の検討が進められ、有識者や市民で構成する策定委員会での議論を経て、平成 28 年 3 月に、地方版総合戦略が策定された。市の地方版総合戦略では、人口ビジョン編において、このまま何の対策も行わなければ、夕張市の人口は平成 52 年には 3,883 人となり、平成 27 年現在 (8,845 人) の半数以下になるとの推計を示し、若年世代も住みやすい価格帯の住宅などの整備、魅力的な教育の場や人材育成、雇用の場の確保等の転出抑制・定住促進により、人口の社会減を抑制するとともに、結婚・出産・子育てへの障壁解消により自然減を抑制することが目指すべき将来の方向と位置付けられた。

これを受けた総合戦略として、若者の定住と子育て支援、新たな人の流れ・交流人口の創出、地域資源を活用した働く場づくり、夕張の未来を創るプロジェクト、持続可能なまちづくり（コンパクト化・拠点形成）の 5 つの戦略を立て、それぞれの戦略について具体施策としてのアクションプランを提示している。総合戦略では、「本総合戦略の実行が財政再生計画によって妨げられるという発想はそもそも排除する」（24 頁）と位置付けている。後に見るように、その後の財政再生計画の抜本的見直しに当たっては、地域再生を財政再生と基本的に両立していく方向とし、地域再生を具現化するものとして、地方版総合戦略に記載されたアクションプランが直截に財政再生計画に反映されている。

これは、平成 18 年の財政破綻後、前年に策定した市の第 4 次総合計画について、財政再建計画の実態に合わせ見直しを行うこととし、総合計画に記載していた各種事務事業について財政再建計画と整合性がとれるよう見直されたこととは対照的である。このことから、財政破綻後の財政再建団体の行財政運営では財政再建が最上位に置かれ、市の基本的な計画である総合計画ですら変更しなければならなかった状況にあったのが、その後の財政再建・財政再生の運営を経て、国の施策状況ともあいまって、地方創生のプランやそれに基づく取組が財政再生と両立するものとなっていったことを表しているといえる。いったん財政再建計画に基づき事業の休廃止等を反映するかたちで修正された、財政再建計画よりも下位にいる体となってしまった総合計画を、地域再生の観点から再修正し、それを財政再建（再生）計画に反映するよりも、新たな計画として白地から地方版総合戦略を策定し、その時点で市として必要とする施策を盛り込み、地域再生と財政再建を両立・並存するものとして計画間関係を再構築し、その内容を財政再生計画に反映させる方が、過去からの経緯を遮断する形でより自由・容易に取り組めるものであったと評価できる。地方創生という国の施策のトレンドに乗って計画策定と事業構築を新たに図ることで、市として行いたい地域再生の取組を実現する流れが生み出されていったのである。

#### （４）夕張市の再生方策に関する検討会議

市は、平成 28 年 3 月に地方版総合戦略を策定したが、それと同時期に、財政再生のあり方についても、有識者会議による検討を経て報告書をまとめている。この会議は、19 年 3 月に財政再建団体に移行し、平成 28 年 3 月には 10 年目の節目の年を迎えることから、約

10年を経て、夕張市にどのような変化が生じてきているのか、その成果と課題を客観的に検証するとともに、夕張市の行財政・地域・自治の再生をより確かなものにしていくという観点から、今後どのような方策を実施すべきかを検討することを目的に、平成27年10月、学識経験者やマスコミ関係者、市民などで構成する「夕張市の再生方策に関する検討会議」として設置された。その後、市民懇談会を含め検討会議での議論がなされ、地方版総合戦略とほぼ同期したかたちで、その1か月ほど前に報告書がとりまとめられている。

報告書においては、財政再建計画が作成されたときは、地方財源は三位一体改革後のもっとも厳しい時期であり、構造改革路線の中で「痛みのある改革」が望ましいとの考え方が一般的に受け入れられ、自ら多額の負債・赤字を抱えた夕張市が厳しい財政再建過程を超長期にわたって踏まざるを得ないことはやむを得ない、という受け止められ方が一般的であったと振り返っている。その後、構造改革路線から徐々に転換し、地方財源の総額確保が進められ、現在では経済成長や地方創生の促進が重視されている（3頁、30頁）とし、夕張市は超長期の財政再建過程の最初の10年を迎えようとしているが、人口の急激な減少と高齢化、経済不振に陥っており、将来の希望をつなげるような政策の展開が財政再生団体ゆえに十分にできない状況にあるとしている（3頁）。

この10年という期間は、過去の再建団体の再建期間の運用実績からすれば「目安」となるものである<sup>215</sup>として、今後も同様の考え方で財政再建を進めれば地域社会の崩壊につながる懸念があることから、10年を転換点として、財政再生計画期間終了後を見据え、地域再生や人口減少を食い止める取り組みを加速させ、再生後の水準に段階的に移行すること、すなわち財政の再建がすべてに優先されるわけではなく、地域再生へのウェイトを大きくしていくという新たな段階に移行することが適当であるとの提言がなされている（30頁）。また、こうすることで、夕張市民の財政の再建に伴う痛みは、段階的に緩和されることとなり、財政再生計画期間の短縮を願う思いを実質的な意味で叶えることがかなりの程度まで可能になるとしている（28頁）。

債務調整のない我が国の地方財政再建のスキームにあって、計画外の事業の実施も望みつつ財政再生計画の期間短縮を訴えてきた藤倉・前市長や鈴木・現市長の主張、とりわけ計画期間の短縮を含む抜本見直しを公約に掲げ国等に対しその旨の要望等を行ってきた現市長である鈴木市長の主張に対し、検討委員会が再生計画の抜本見直しを計画期間の短縮

---

<sup>215</sup> 夕張市の再生方策に関する検討会議報告書では、過去の再建団体を見ると、100%近い赤字比率で財政再建団体になった場合でも、旧再建法では財政再建計画上は10年程度あるいはそれ以下の財政再建期間にとどまっていることを挙げ、10年を「目安」としている（4頁）。本稿第3章で見たように、過去の財政再建の最長期間としては、実績ベースでは4団体が15年の再建期間となっており、また、当初計画ベースの期間からすれば、最長が篠山町の21年となっている。約800%の赤字比率という、かつてない赤字規模の夕張市にとって、過去の財政再建団体の計画や取組からして、どの時点が目安となるかは一義的に明らかとはいえないところであるが、大幅な人口減少と超高齢化の局面に入り、財政再生団体として地域の持続可能性についての新たな展望と施策展開を望む夕張市にとっては、財政破綻後10年を契機として検討会議を設置し報告を求めたこのタイミング自体が方向転換の目安となることが望まれていたといえようし、検討会議自体も設置元の夕張市の会議設置の趣旨を汲んで財政破綻後10年を目安と判断したものといえよう。

を実質的な意味でも叶えるものでもあると見なせるとの認識を示すことで、市長のそれまでの主張や意向に一定の折り合いを付けるかたちで整理を行っているといえよう。

抜本の見直しに向けた具体的な提言内容としては、住民サービス・住民負担については、子育て支援の充実や超過課税の解消が提言されているほか、公共施設等の整備についても、老朽化対策とダウンサイジング、文化・芸術・子育て等の拠点となる複合施設の整備や診療所の改築等の計画的推進をすべきとしている。また、地方創生に係る政策展開として、新エネルギー政策や移住・定住政策等を進めるべきとしている。さらに、行政執行体制については、こうした政策を進めていくための土台であるとして、職員の処遇改善を図るとともに、計画終了時を見据え派遣職員に頼ることのない体制整備を図ることが必要としている。また、職員給与等については全国市町村の中で最低水準とされているのを、少なくとも全国市の中での最低水準に設定することが適当であると指摘している。

#### (5) 財政再生計画抜本の見直しの概要

市は、この報告書の内容に基づいた体裁で、財政再生計画に財政再生だけではなく、地域再生の視点を加え、必要とされる事務事業をさらに実施できるよう再生計画の大幅な見直しを図ることとした。こうした抜本の見直しの趣旨は、計画本文の変更に端的に示されている。具体的には、「財政再生の基本方針」において、「引き続き、歳入の確保や歳出の削減への徹底した取組を基本として財政の再建を図るものとするが、財政再建計画期間を含めると20年を超える超長期の財政再生計画期間の後半を今後迎えていくに当たり、計画期間が終了した後も本市が持続的に存立・発展していけるよう、計画期間終了後を見据えた取組も行っていく必要がある」としている。歳出の削減に係る基本方針についても、今後は「地域再生への取組に対する重点投資など財政再生期間終了後を見据えた市政運営を行っていくことから、都市として適正な規模の職員体制を確保していく必要がある」とし、職員数や職員給与について、それまでの財政再生計画が採ってきた全国の市町村との比較ではなく、全国の他都市の中で効率的な水準にある団体との比較を行うとの方針が示されている。事務事業についても、市民生活に真に必要なものに限定するとの従来の方針から、市民生活や地域再生への取組のため真に必要なものに限定するとの方針に変更している。また、元の再生計画に存在した「まちづくりの推進及び高齢者・子育て・教育への配慮」という項目を「財政再生計画終了後を見据えた地域再生への取組に対する重点投資」へと変更し、認定こども園や拠点複合施設、市立診療所などの具体的公共施設を挙げて市中心部への集約を謳っているほか、その近隣での市営住宅再編や若年層・女性向け低家賃賃貸住宅の整備による、まちのコンパクト化の方向が示されている。また、地元の道立高等学校を地域の元気の源泉であるとして、魅力化向上を図ることや、石炭博物館の適切な改修・管理により児童生徒の郷土学習等への活用と交流人口増加の拠点とすることも方針づけており、高齢者や子どもへの配慮をすべきというそれまでの観点から地域再生一般へと事業実施の視点が拡張されて

いることがわかる。

また、「その他財政の再生に必要な事項」という項目において、元の財政再生計画では「財政再建を着実なものとするためには、地域の再生が不可欠である。このため、市民生活や地域再生に関連する懸案事項を本計画に盛り込んだ」としていたのを「財政再建と地域の再生の両立を図り、財政再生計画終了後を見据えた市政運営に移行していくため、市民とともに作り上げた地方版総合戦略に記載された各種事業を本計画に盛り込んだ」としており、抜本の見直し前は、財政再建のためには地域の再生が不可欠であるというロジックで、あくまで地域の再生は財政再建のために必要なものであるという位置づけであったものが、抜本の見直し後は、見出しこそ、健全化法第8条第3項に基づき計画に定める事項として規定されていることから「その他財政の再生に必要な事項」となっているが、具体的記載内容としては、財政再建と地域の再生が両立・並存したものという位置づけになっていることが読み取れる。財政再生計画では、地方創生や地域活性化についての言及はなかったが、財政再生計画への移行に際し、財政再建を着実なものとするために地域再生が不可欠である旨の文言が入ったものであり、平成28年度末の抜本の見直しは、それをさらに一歩進めたものといえよう。具体的には、地域資源を活かした産業振興、子育て環境や住環境の充実による定住促進、スポーツ合宿や産業遺産等を活用した交流人口の増加、積極的な企業誘致の推進による地域経済活性化を図り、地方税の増収を目指すことがうたわれている。

こうして変更された財政再生計画に登載した事業項目は、変更後の計画本文にあるとおり、地方版総合戦略に記載している施策を具体化したものとなっている。新たに盛り込まれた事業は、以下のとおり、10年間で46事業・総計113億円にのぼる。抜本の見直しの概要を市議会行政常任委員会に示した際、鈴木市長は「10年間止まっていた時計の針を動かすために必要な事業」とし、抜本の見直しについて「実質的に財政再生団体から脱却するもの」との考えを示しており、これら新規事業の大半となる35事業を29年度から矢継ぎ早に行うことで、市民に再生を実感してもらうことが狙いとされている（北海道新聞・平成29年2月23日）。検討委員会報告書が抜本の見直しを計画期間短縮への思いを実質的なかたちで叶えるものたりうるとの認識を示していたことからすれば、期間短縮を訴えてきた鈴木市政が、そうした期間短縮なり財政再生のみを行う再生団体からの脱却なりを実感させるべく、新規事業の大半を抜本の見直し直後からスタートさせたのは自然なことといえよう<sup>216</sup>。なお、抜本の見直し後も、再生計画の期間（平成41年度まで）及び再生振替特例債の

---

<sup>216</sup> 葉上（2017）は、夕張市の財政再建に対してしばしば形容される「最高の負担、最低のサービス」という言葉に対し、市民への取材をもとに、住民負担増による市民生活への影響はそれほどでもなかったのではないかと疑義を呈し、それにもかかわらず人口が流出していったのは、報道により必要以上に貶められ、人が住めない土地であるかのように描かれたためであると指摘している。財政再生計画策定後、計画の変更や財政再生計画の策定・変更へと至る過程で様々な事務事業がより柔軟に実施できるようになっていったが、葉上のいうように報道による影響があるとすれば、それによりネガティブな自己認識が形成されていくほか、藤倉市長や鈴木市長から、市の体力の限界であるとして期間短縮が必要と市政を自己規定されれば、市民自身も市の現状に対するネガティブなイメージを払拭することはできず、将来に対して悲観的見通しを持たざるを得なくなる。そして、そのような認識やイメージを払拭し、市政の将来を悲観させず変化を実感させるためのものとして、折からの地方創生の推進の必要とあいまって財政再生計画の抜

償還額や期間（平成 38 年度まで）に変更はない。

①若者の定住と子育て支援

- ・認定こども園の整備、一時預かり保育の実施、放課後の子どもの居場所づくり、妊産婦の検針・出産のための交通費の助成、若年層・女性向け民間低家賃住宅の建設促進、住宅取得やリフォームに対する助成、老朽住宅除却に対する助成、2 子目以降の保育料の無料化、中学生までの子どもの医療費の無料化、見守りや支え合いなどの福祉活動を行う地域サロン活動への助成

②新たな人の流れ・交流人口の創出

- ・指定管理者による体育施設の総合的管理に基づく合宿誘致、石炭博物館の大規模改修と維持管理、新規創業者や就業のための資格取得者に対する助成、地域の担い手育成のための研修等支援

③地域資源を活用した働く場づくり

- ・炭層メタンガス（CBM）の開発支援と活用研究、夕張メロンの安定生産に向けた基盤整備、市有林を活用した日本一の薬木産地化事業、林道の点検補修、被保護者に対する就労支援

④夕張の未来を創るプロジェクト

- ・小中学校スキー授業支援、小中学校生の漢検・英検受験助成、小学校の ICT 活用教育の充実（タブレットパソコン配置）、学習支援・資格取得支援・人的交流等を促進する夕張高校魅力化プロジェクト、貧困世帯への学習機会の提供

⑤持続可能なまちづくり（コンパクト化・拠点化・公共施設管理）

- ・子育て・文化・交通結節点機能を持った複合施設の整備、市営住宅再編事業（Ⅱ期・Ⅲ期）、市立診療所移転改築、デマンド交通の本格実施、敬老乗車証のデマンド交通利用者への拡充、第 2 次耐震改修促進計画の策定、改正道路法に基づく道路修繕計画の策定、温泉送湯管の定期的メンテナンス、共同浴場ボイラー改修、一般廃棄物最終処分場の整備、火葬場内火葬炉の定期的修繕

⑥その他（計画期間内に実施が必要な事務事業の登載）

- ・税等の各種システム更新、中学校グラウンドの水道整備、教室網戸の整備、小中学校のパソコン更新、小学校社会科副読本作成、戸籍事務電算化、じん芥収集車・リサイクル収集車の更新、PCB 汚染廃棄物処理、救急車・消防自動車の更新、文化スポーツセンターボイラー配管修繕、不用公共施設の除却

---

本の見直しが求められ、実現していったといえる。この意味で、報道の影響や藤倉・鈴木両市長による体力の限界論と期間短縮論は、財政再建重視でその他の事務事業は最低限のレベルでやっていくことをよしとする緊縮的な安定化に至るのを防いだともいえる。こうした背景からすれば、再生計画の抜本的見直しにおいて、できる限り早期の事業実施を通じて市民の認識転換と変化の実感が必要とされたこともあらためて頷けよう。

上記の①から⑤までは、地方版総合戦略の柱立てそのものであり、内容も総合戦略が具体化されたものである。一方、⑥については、総合戦略に記載された地方創生の施策ではないが計画見直しの際に反映が必要とされたものである。その内容を見ると、法令に基づく事務を行うのに不可欠なシステム改修や、必要な施設設備の修繕・更新等、財政再建団体時の再建計画の変更以来、折に触れ行われてきた内容と同趣旨のものといえる。逆にいえば、①～⑤は、従来の財政再建計画・財政再生計画の変更では踏み込みにくかった地方創生に資する事業を展開しようとするものであるといえる。

また、住民負担の軽減については、移住・定住を促進する観点等から、一部の超過課税について平成29年度より見直しを行うとし、具体的には、個人住民税の均等割及び所得割の双方について超過課税を行ってきたのを改め、双方とも標準税率に戻すこととしたほか、軽自動車税についても、標準税率の1.5倍（制限税率）以内とされていたのを、超過課税を行う他の市町村が課す税額を下回らない範囲とした。

行政執行体制については、さきに述べたとおり、それまでの財政再生計画で「全国市町村」の中で最も低い水準を基本としてきたのを改め、今後の人材確保・体制整備の観点から「全国の都市」の中で最も低い水準となった。全国の市の中でも人口が少ない部類にある夕張市としては、比較の対象が全国の市町村から市へと変更されるのは、行政執行体制の充実につながるものといえる。具体的には、一般職給料の削減率を平均15%から9%へと緩和するほか、期末勤勉手当の算定月数を年間0.8月削減から国家公務員準拠へ復元することとされた。特別職については、財政再建計画策定以来、財政再生計画においても処遇改善が図られたことはなかったが、職務を全うする上でも人材を確保する上でも障害となることがないよう、一般職員と同様、全国都市最低水準を基本とした給与削減が図られることとなった。例えば市長で約70%の削減率であったものを50%の削減率としたほか、退職手当についても当面支給しないとされていたものが5.313月分へと見直された。人件費については復元・増額の方向が鮮明ではあるが、議員報酬については従来、全国都市の中で最も低い水準とされていたことから現行計画から変更はなく、議員定数については、次期改選以降は9名から8名へと削減されることとなった。

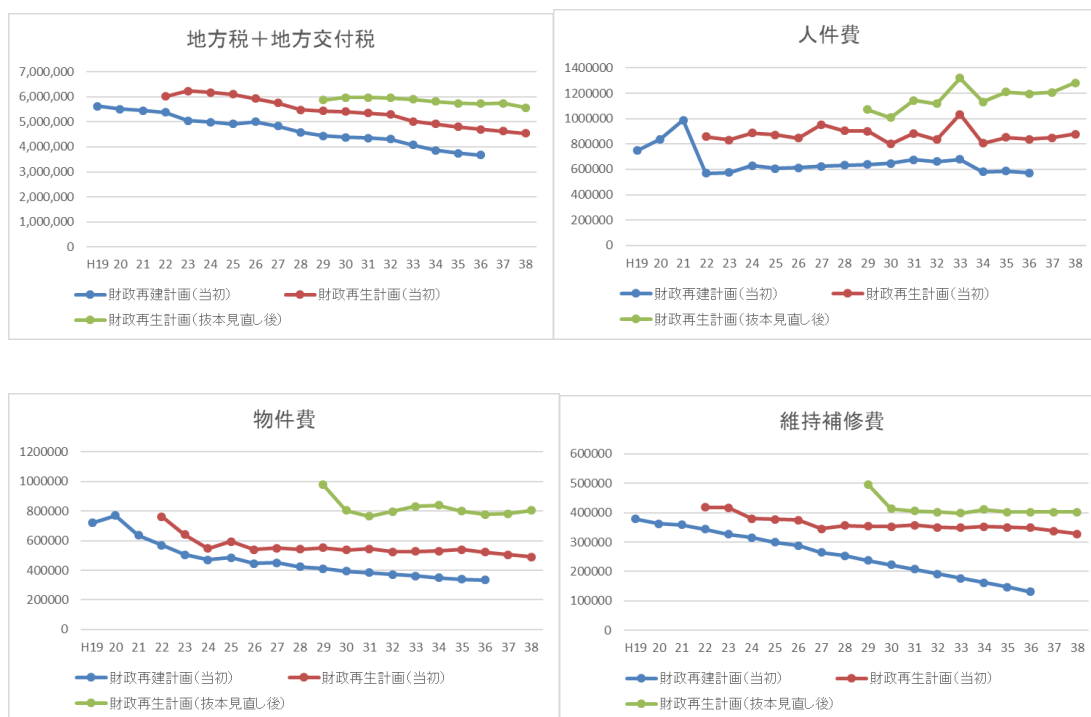
このように人件費の削減方策について、ベンチマークの対象が全国市町村から都市へと変更されたが、地域再生に資する事業についても、例えば、保育料や子どもの医療費無償化について、近隣の市町村と同様のものにしようという意向が反映されており、全国や全道の市町村を比較対象とし最も効率的な水準としてきた財政再建計画のような厳格さに比べ、緩和されたものとなっている。これは、移住・定住を図る見地からは近隣自治体との比較が重要となってくることからすれば肯けるものであり、あらためて地域再生という方向での施策の実施へと舵を切ったことがわかる。

(6) 抜本的見直し後の財政再生計画における各費目の推移

実質的に平成 22 年度からスタートした財政再生計画（当初）と平成 29 年度からスタートした抜本的見直し後の再生計画の歳入歳出費目の状況を、平成 19 年度からの財政再建計画（当初）も含めて照らし合わせてみる<sup>217</sup>と、再建計画から当初の再生計画、抜本的見直し後の再生計画へと順を追って規模が拡大していることが容易にみてとれる。抜本的見直し後の財政再生計画は、財政破綻後の財政再建計画における極度の緊縮状態から再生計画への移行を経て、計画期間終了後の市の存立や持続可能性も見据えた地域再生の取組も行っていける状況へと移行したものであることがわかる（図 6-2）。

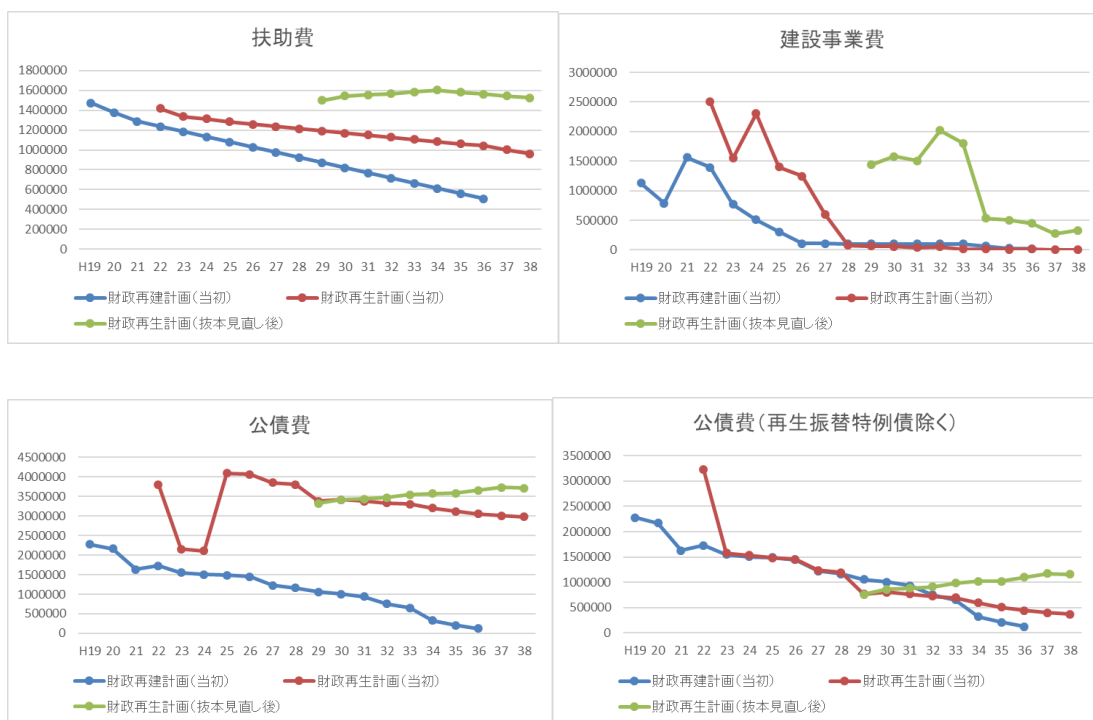
図 6-2 抜本的見直し後の財政再生計画における歳入歳出項目の年次推移

(単位：千円)



<sup>217</sup> 財政再建計画の歳入歳出年次総合計画は普通会計ベースであり、当初の財政再生計画は一般会計と診療所事業会計に分けて記載している。また、抜本的見直し後の財政再生計画については、実質初年度の平成 29 年度からは診療所事業会計を一般会計に統合している。このため、抜本的見直し後の財政再生計画の一般会計の年次計画はそのまま財政再建計画と比較できる。当初の財政再生計画については、普通会計ベースとするために一般会計と診療所事業会計を純計控除している。





(財政再建計画(当初)、財政再生計画(当初)、財政再生計画(抜本的見直し後)の歳入歳出年次総合計画に基づき作成)

歳入については、これまで決算で上振れし決算剰余が出た場合に各種基金に積み立て、計画変更により必要な事業を実施しようとする際に、基金を取り崩す等により対応することとしてきたが、これをあらため、あらかじめ見込まれる歳入を計画に計上しておくこととしたものである。財政再生計画の策定後、決算剰余が生じてきたが、その主要因は交付税の上振れであった。抜本的見直し後は、そうした上振れを解消する方向で歳入額が計上されている。

歳出については、各費目とも、右肩下がりというよりは横ばいで推移するものと見込まれている。物件費や維持補修費は、計画に計上した新規事業の大半が平成29年度に実施に移されることから、抜本的見直しの実質初年度に最も額が大きくなっているが、その後も当初の財政再生計画よりも規模が大きいまま推移している。公債費については、計画の抜本的見直しにより新たに実施される事務事業が発生することから、計画後年次において額の増大が見込まれている。建設事業費については、当初の財政再生計画では、平成27年度で主要事業が終了する見込みであったが、抜本的見直し後は、地域再生に向け様々な事業を実施することとなったことから、平成30年代半ばまで一定の経費が積み込まれている。また、大型事業が落ち着いた平成34年度以降も、再建計画や当初の再生計画ほどには落ち込んでいないことから、それまでの計画よりは現実的に事業運営ができるものにしようとしていると考えられる。

新規事業や住民負担の軽減、行政体制の充実という見直しがなされることに対する夕張

市の収支均衡に向けた努力としては、国や道の補助制度や有利な地方債（過疎債）の最大限の活用を図るほか、幸福の黄色いハンカチ基金が十分に活用できるよう、ふるさと納税（個人版）の強化を行うことや平成28年8月に制度化された企業版ふるさと納税制度の積極的活用を行うことが挙げられる<sup>218</sup>。また、ホテルやスキー場等の一部観光施設については、指定管理者による管理から売却へと方針を転じ、平成29年2月に計約2.2億円で売却したところであり、その売却益も活用することされている。このほか、抜本の見直しまでの間にたびたび行われてきた財政再生計画の変更に寄与してきた基金（平成27年度末で約40億円）についても、今回の抜本見直しのために取り崩すこととされている。

基金の取崩しについては、これまで財政再生計画の変更に大きく寄与してきたものであるが、これを取り崩すこととしているのは、計画の抜本の見直しを機に計画の推進や変更に関する運営方針も変更したためと考えられる。それまでは、決算剰余等の計画外の財源を基金に積み立てた上で計画に記載していない様々な事業を行うために活用してきた。事務事業の執行状況や決算の動向も踏まえ収支の再計算を行い、置換えを行うことで当初計画と事務事業の執行状況や決算との乖離の解消を図っており、見直し後の計画の歳入においては地方交付税等の額に反映する一方、歳出においては、必要な事業をそのときどきの計画変更が発生主義的に委ねるのではなく、今後の計画変更となりうる地域再生のための事業をあらかじめ計画に取り込むこととし、住民に対し、地域再生のための事業も計画的に遂行できるものであることを示す計画へと転換を図ったといえる。抜本の見直し後において、計画に登載されていない項目が出来たときに計画変更で柔軟に対応できるかどうかは、今後の財源の状況如何にかかってくる。抜本の見直しにより現状に合わせた歳入歳出の再計算がなされたことから、抜本の見直し前と比べて計画外で剰余が生まれる余地は狭くなることも想定される。この意味で、抜本の見直しにより必要な事務事業が盛り込まれたとはいえ、計画外の状況への対処はもちろん、計画内の事務事業の遂行についても、交付税総額や交付税算定方法の如何等に左右される状況は依然として変わらないといえよう<sup>219</sup>。

---

<sup>218</sup> 企業版ふるさと納税制度は、地方自治体が行う地方創生の取組に対する企業の寄付について、税額控除の優遇措置が講じられるものであり、地方自治体は地方版総合戦略を策定し、それに基づく事業を盛り込んだ地域再生計画を作成し、国から計画の認定を受ければ、その事業に対する寄付については税額控除が受けられるとするものである。夕張市は、財政再生計画抜本見直し後の時点で、①夕張高校魅力化等の事業を盛り込んだもの、②認定こども園や保育料・子どもの医療費無償化拡大、地域担い手人材育成、創業支援・資格取得支援を盛り込んだもの、③夕張メロン生産基盤対策や薬木産地化事業を盛り込んだもの、④拠点施設整備や炭層メタンガス（CBM）の開発研究事業を盛り込んだものの計4つの地域再生計画を作成し国から認定を受けている。地域再生計画に挙げたこれらの事業については企業版ふるさと納税による財源を充てることとなる。この時点で、具体的な寄付については、市内に子会社を置く漢方薬最大手のツムラから3億円、札幌市のニトリホールディングスから5億円の計8億円が決まっている模様である（北海道新聞・平成29年2月23日、朝日新聞・平成29年2月23日、毎日新聞・平成29年2月23日）。

<sup>219</sup> 財政再生計画の抜本の見直しの元となった検討委員会報告書においては、現段階で想定していない極めて重大な事由により財源不足に陥った場合に、地域再生のために実施すべき政策については、市民の理解を得たうえで、財政再生計画の期間延長を視野に入れてでも財源確保を図るべきであるとしている。再生代替特例債の償還期間の延長は難しいと考えられるが、その他の起債の増なども含め、地域再生の取組のために財源確保を図ることは、再生期間延長を防ぐために事業の抑制や中止を図るよりも優先して考え

なお、夕張市の財政再生計画の抜本的見直しに当たり、国も、長期間の財政再生計画を持つ財政再生団体が財政再生後を見据え環境整備を行うための一定の事業に対する措置として、平成29年度から38年度まで約8.7億円の特別交付税措置を講じることとしたほか、再生振替特例債利子に対する特別交付税措置についても、措置率を3分の2から6分の5へと拡充（措置額予定：3.2億円）することとしている。利子負担については、再生振替特例債発行時に1.5%の利率で毎年5億円程度の利子を支払っていくようになっていたが、超低金利の情勢にある中で財政破綻した財政再生団体としてそのような金利負担を行う状況を転換し、財政再生後を見据えた環境整備への取組を促進するためとされている（総務省ホームページ「夕張市財政再生計画の変更（平成29年3月）の概要」、夕張市ホームページ「平成29年3月9日開催・財政再生計画変更の総務大臣同意に係る記者会見」参照）。

こうした特別交付税での地域再生支援については、財政再生計画の抜本的見直し時の新聞報道等を見ても、モラル・ハザードをもたらすという批判的な主張はほとんど見られない。これは、国の支援が直接に債務の縮小を図るための措置ではないこと、財政再生は果たしつつ、その後を見据えた市の存立と持続可能性を高めるための地域再生という、国が行っている施策と適合的な方向性が打ち出され、それに対する支援であること、また、これまでの約10年間の厳しい財政運営を経た上での地域再生支援であって財政破綻後に即座に支援を行うものではなく、どの団体も同じ経緯や状況なのになぜ夕張市だけを支援するのかといった不公平感は生じにくいことから、モラル・ハザードを起こすとの批判も顕在化しにくい状況にあったためといえよう<sup>220</sup>。

---

るべきである旨が示されている。報告書が計画の抜本的見直しの拠所となったことからすれば、計画の抜本的見直し後の市にとって、財政状況が厳しくなったときの方向性を示唆しているといえよう。

<sup>220</sup> 平成28年10月28日の三者協議後記者会見において、財政再生計画の抜本的見直しに向け、地域再生の項目も盛り込む方向で市・道・国の三者で認識を共有し、事業総額が100億円を超える見通しであった市長の発言に対し、周辺の財政が厳しい自治体から不公平感・反発が考えられるとして市長の考えが問われている。市長は、「まずは夕張市として歳入確保策をしっかりと図り市の主体的な努力の上に立って道や国に支援を要請するという、周辺自治体の夕張市に対する思いは確かにあると思う。夕張が10年間努力を積み重ねてきたうえにおいて、私は多くの地域が“10年間、夕張は耐え忍んできた”ということの共通の認識を持っていただいているのではないかという風に思っておりますので、そのような理解が今後も得られるように市としてやっていかなければならない、という風に思います」と答えている。本文で指摘したように、これまで再建団体・再生団体として厳しい財政再建を行ってきた経緯と今後の財政再建の主体的努力の継続により理解を得られるとの認識が示されているといえる。

## 第7章 夕張市の財政再建に見る自治体予算分配の分析

第4章から第6章にかけて、夕張市の財政破綻から財政再建計画の策定と変更、その後の財政再生計画への移行と抜本的見直しについて、その過程を追跡してきた。本章では、これまでの過程追跡を踏まえ、財政再建計画の変更により、どのような事務事業が計画に盛り込まれ、さらに財政再生計画の策定により、それまでの再建計画の変更では対応が困難であったものとしてどのような事業を組み入れようとしたかを見ることで、財政緊縮下での予算分配の原理を探る。さらに、その後に行われた平成29年3月の財政再生計画の抜本的見直しによる予算分配原理の変容についても明らかにする。

この抜本的見直しは、財政再建が最重要かつすべての政策課題に優先していた状況から、財政の健全化と地域再生の両立を図る状況に転換していったものである。前者のような財政再建至上の状況は、自治体にとって極端で特異なものといえるが、後者のような財政健全化を図りつつも地域の活性化に取り組んでいくという状況は、どの自治体にもありうるものである。この意味では、夕張市においては、財政再生計画の抜本的見直し後は、引き続き計画変更に国の同意を要するという点はあるにせよ、行政の姿勢としては一定の正常化が図られていったといえる。そこで、抜本的見直しの内容を見直し前の施策と比較することにより、財政が厳しい中での予算分配の原理から、どのような拡張が図られると通常の自治体の施策や予算分配に近づいていくのかがより明瞭にわかることとなる。

こうした考察を通じて、自治体の事業構築と予算分配において機能している規範について、厳しいプライオリティ付けが迫られる状況から、通常の状況におけるものまで段階的に提示し、どの自治体にとっても参照しうる、より一般化したものとして示すことができるものと考えられる。

なお、財政再建計画や財政再生計画の変更及び策定においては、個別の事務事業がどういったものであるかがわかる形式となっていないため、各事業については、計画変更等の際に夕張市や総務省が公表している説明資料、夕張市の市議会行政常任委員会説明資料、予算説明資料及び夕張市広報から把握して分析している。

### 1 財政再建計画の変更に見る予算分配の特徴

#### (1) 自治体としての義務と財政再建団体としての義務

まず、財政再建団体であっても、法的には通常の自治体と同様の権能を有し、住民に対しては総合的な行政主体として種々の行政サービスを提供する。したがって、法令等で義務付けられた事務については実施することが必要となる。財政再建計画策定後に生じた国の制度変更等に対応するために必要となる経費で計画に見込んでいなかったものについて、計画変更が認められるのは当然のことといえる。また、通常の団体と同様の権能の下で行政サ

ービスを提供する自治体組織として存続するものである以上、行財政執行のための体制の維持やそれに関連して必要となる人件費等の義務的経費にも対応する必要がある。

なお、組織や財務の管理上、留意すべきは、財政再建による赤字解消そのものが財政再建団体である夕張市にとっての義務となったことである。さきに見たとおり、財政再建計画は市の総合計画の内容まで拘束し、修正に至らしめるほどの最重要の課題となったのである。したがって、義務的事務の実施自体は不可避であるとしても、その取組に際して、経費抑制の取組が是認されるのはこのためである。職員の給与水準や職員数はもちろん、住民向けの事務事業についても、いわば、市として果たすべき最上位の義務として財政再建という義務があることから、個別事務レベルでの狭義の義務的事務を極力合理化し、経費の抑制を図る措置自体も義務的なものとして計画変更が許容されるものとなるのである。

典型的には、小・中学校を各々一校化する取組について、小・中の学校教育を行うことは市町村の義務的事務であり、事業そのものからの撤退は許されるものではないが、その中において、サービス提供体制については一複式学級化の回避や課外活動の確保などによる児童・生徒の教育効果があることも市民向けに説明されているにせよ一、財政再建のため極力合理化すべきと判断される。そして、そのために必要な経費であれば、計画に基づいて実行することが許容される。実際、学校統合関係の経費については、数少ない投資的経費の一つとして当初の財政再建計画に盛り込まれていた。

さらに、その後の計画変更においても、財政上、より補助率の高い国庫補助金の活用ができるとして、中学校の改修工事を21年度からとしていたところ、20年度の補正予算により前倒しで対応することとするなど、有利な財源が確保できるのであれば計画変更が認められていったのである。これと同様、事業を前倒しして事業費抑制を図る例として、既に計画に盛られていた総合行政システムの改修について、制度改正に伴い必要となっていた住民税の徴収システムの改修と併せて実施することで事業規模を抑制できるとして、計画を変更して前倒しして実施するといった対応もなされている。また、平成19年度のスクールバス購入事業についても、市の一般財源の費消を抑制するという趣旨から財源を振り替え、国庫補助を活用するために計画変更がなされている。このほか、高利の地方債の繰上償還により、金利を引き下げて将来にわたる財政負担を抑えるといった措置も財政再建のための措置ということで、財政再建団体としては積極的に取り組むべき事項として財政再建計画の変更がなされていった。また、不用資産については、将来にわたる維持管理コストや将来の倒壊等のリスク負担を解消するといった行財政上の負担軽減の観点から、国の交付金等が活用できる場合に積極的に除却の推進が図られたり、売却可能なものについても積極的な処分がなされたりした。さらに、市有施設の集約・コンパクト化についても、行財政の効率化の観点から、計画変更により取り組むこととされ、公営住宅の再編調査費用も財政再建計画下において登載された。税・使用料の確保の点では、滞納整理に必要な経費の計上もなされた。

以上、財政再建計画下では、制度改正等への対応のために必要不可欠な義務的事務事業に

については追加がなされるほか、情報システムの更新といった義務的事務事業を実施するために当然必要とされる経費についても同様に計画変更により対応がなされる。また、行政執行体制の維持や財政運営上必要となる基本的な組織・財政管理に要する経費についても、計画変更がなされる。また、こうした義務的事務や自治体運営にかかる必要な経費といえども、基本的に財政再建に資するよう、緊縮・合理化の観点での取組のための計画変更がなされている。財政再建計画下において義務的事務事業や組織・財政管理事務としてなされた計画変更は次のようになっている（章末表 7-2 参照）。

- ・義務的事務事業：制度改正による社会保障給付の変更、制度改正等に伴う情報システムの整備・更新、税の支払いや過誤納還付、時間外手当や退職手当等の支給 等
- ・組織・財政管理事務：組織・財政運営上必要な義務的事務（システム整備や手当の支給等、上記義務的事務事業とも共通）、地方債の繰上償還、税・使用料の滞納整理、施設の除却・売却関係経費、国庫補助への財源振替 等

## （２）住民向けの施策に係る財政再建計画の変更

法令による義務的事務や組織・財政運営上必要な事務を行うというもの以外に、住民サービスに資するものとして、自治体としての政策判断により事務事業が実施されることもある。この場合、当該事務事業の射程、すなわち当該事務事業の効果を受ける者の範囲によって次のように分類される。

- ・普遍的な事務事業：住民誰もが顕在的・潜在的に当該行政サービスの受益者となるもの
- ・個別的な事務事業：一定の属性を持った者に専ら提供されるもの。高齢者や子どもといった社会的には弱者として配慮が必要とされる者を対象としたもの（以下、「個別 A」）や、特定の産業や企業・団体等の振興を目的にその業界等に属する者を対象としたもの（以下、「個別 B」）、市内の特定地域の住民に対し施策の効果が及ぶもの（以下、「個別 C」）が挙げられる。

財政再建計画の変更事業について、それぞれの分類は章末表 7-2 に示しているが、主なものとしては、普遍的な事務事業として、市立診療所への支援や消防・救急サービスの充実、し尿処理や廃棄物処理といった、住民として生活を送る以上、誰しも必要となる安全安心や衛生関係が典型的な例である。なお、消防職員の充実確保については、組織一般のためというよりも消防サービスという普遍的に適用される行政サービスの向上のためであることから、「組織・財政管理」ではなく普遍的な事務事業のカテゴリーとして捉えられる。また、国の交付金を活用して生活関連の複数施設の修繕を併せて行えるときに、市庁舎の修繕も行っている例がある。市庁舎の機能維持は市民に益するところもあるが、市庁舎の修繕を単独で計画変更して実施するのはハードルが高いことが看取できるものであり、生活関連施設の修繕と併せて実施する趣旨からも、市民の来庁時に危険や不便を及ぼす箇所についての修繕

としている。この意味で、計画変更による市庁舎修繕は、組織・財政管理と普遍的事務事業の双方の性質を有するものといえよう。このほか、幸福の黄色いハンカチ基金による公募での助成事業も普遍的なものとして位置付けられる。基金による個別の助成は、最終的には特定の市民団体等になされるものであるが、市の予算としては、公募手続により誰もが活動助成を受けられるものであるためである。

個別 A の事業としては、低所得の高齢者世帯への燃料費補助を行う福祉灯油事業や保育所措置費等の国の制度改正等に伴う福祉サービスの変更のほか、市営住宅居住者のための市営住宅の修繕、子どもたちの親水機会の確保のためのプールの整備、幼稚園の存続、外国語指導充実等の教育環境の向上、妊婦健診・女性のがん検診等が挙げられる。なお、スクールバス購入のための国庫補助活用、国の補正予算を活用した中学校統廃合の前倒し、公営住宅の再編調査については、その事業から直接影響を受ける者は児童生徒や公営住宅入居者であり、その効果も学校教育の高度化や都市機能の維持につながるものではあるが、計画変更の時点においては、実施に移された動機が行財政運営の合理化・効率化や負担軽減の一環ととらえられるものであることから、主として「組織・財政管理」上の変更位置付けられるものと考えられる。スクールバス購入や中学校統合関係の経費については、既に計画に登載されていたものを「組織・財政管理」上の財源対策的理由から計画変更に至ったものであるが、公営住宅の再編については新規に計画に登載されたものであり、都市機能の維持等のまちづくりの観点もあることを踏まえれば、計画変更自体に普遍的事務事業の要素もあると考えられる。

個別 B については、財政再建計画の変更過程ではそれほど例がなく、農山漁村活性化交付金事業、美しい森林づくり基盤整備交付金事業、地域活性化促進事業（委託による観光情報提供窓口の設置事業）、新産業創造助成要綱に基づく企業助成、特定法人農地貸付事業等である。これらに共通するのは、国等の交付金や産炭地域の基金を活用した事業など、特定財源を充当するものであり、市の一般財源を消費しないという点にある。財政再建計画下においては、特定産業や企業への支援については謙抑的であることが見て取れる。

個別 C については、法面崩壊箇所の緊急工事や特定の地域の集会施設、共同浴場等の修繕、不用施設の除却などが挙げられる。発生意義的に、そうした修繕や除却の必要が生じた地域の公共施設等への対応を行っているものである。なお、不用施設の除却については、老朽化した施設の所有によって現在から将来にわたって生じる管理コストの解消を図るという意味で組織・財政管理の性格もあるといえる。

### （3）財政再建計画変更における事務事業の特性と予算分配の原理

このように、財政再建下での事務事業については適用対象を軸とした分類が可能となるが、次に、こうした分類による事務事業が第 1 章で提示した種々の分配原理とどのような関係にあるのかを考察することとする。

分配の原理については、典型的には可分的な財を各人に渡すというイメージの下で議論がなされている。しかしながら、実際には、財やサービスの提供において、個別の財の塊を即物的に各人に実際に移転するものとは限らない。むしろ、分割が不可能な塊としての財やサービスの方が行政による分配において想起しやすい。例えば、平等主義的に各人に平等に同量の財やサービスを提供するといっても、実際にそのような形態で即物的に分割した分配がなされる財やサービスは例外的であろう。したがって、分配原理の当てはまり方を考える際に、可分的財の分配というケースとは異なっただけで平等主義や優先主義による分配原理が働くとするれば、どのようなかたちでなされるのかを想定し、織り込んだ上で考察を進めていく必要がある。

ここにおいて、事務事業の普遍・個別の「適用」を見る意義が出てくる。適用対象がどうなっているか、すなわち、財やサービスをバラバラの単位に分解して配るというのではなく、分割不可能なものも含めて考えるとすれば、それが皆に適用されるものか、一部の者のみを対象にした財なのかという適用対象の面から考えることで、分配原理を実際の公共部門の予算分配による事務事業と接合して考察することが可能となってくる。例えば、消防サービスは、可分的に各人に分配するというものではなく、誰しもサービスの「適用」を受ける者たり得る行政サービスである。この意味で、消防関係の経費は誰もが同じ状態になったときに同じようなサービスを楽しむという点で普遍的な事務事業であり、適用において平等主義的であるといえる。また、個別的事務事業については、福利水準が低い特定の者に優先的にサービスを提供したり適用したりすべきとなれば、それは優先主義的なものとなろうし、特定の者が社会に対して何らかの努力や貢献という功績を過去になし又は現になしつつあり、それに対して行政から相応の財やサービスの提供や適用があれば、そこには功績主義的な分配原理を見出すことができることとなる。

財政再建計画の変更における事務事業を見れば、財が希少な状況にあるときに普遍的に分配・適用され、誰もが享受するという財は、平等主義的価値があるといえる。平等主義は、厚生経済学における無羨望基準の議論において、無羨望だが選好を無視しているのでパレート最適とはいえないことから、経済学的な効率性に欠けるものとされる。しかし、そもそも平等主義の性質からすれば、公共政策上、財が希少なときに平等主義が適用されるケースは、選好を無視しているなどと指弾されないものであるとの推定が働く。すなわち、誰もが置かれる状況に置かれ、または置かれる可能性があり、そのときに誰もが必要とするであろう基本的な財・サービスの適用は、平等主義的分配でしかるべきと解されよう。よほどの場合—例えば、市民一人ひとりに平等に 100 円ずつを給付するような施策は選好を充たさず効率的でないとして反対されるであろう—を除き、普遍的に適用される財を平等に分配・適用することについての必要性や重要性は認められるものと考えられる。

また、特定の者への分配がなされる場合、財政が窮乏下にあるときの個別 A の分配は、優先主義的なものとなろう。希少な財を高齢者や子どものために費やすのは、まさしく、それらの者が健康や稼得能力などの観点から他の属性を有する者よりも福利の水準が不十分



であったり、成長途上で福利獲得のための能力を有していなかったりすることから、行政による支援を行うことになるためである。一方、個別 B については、特定産業や企業・団体への振興や保護のための支援であるが、これは、経済活動により雇用や税収が発生し、経済が活性化することを狙ったものとなる。雇用や税収、ひいては地域経済への貢献に功績根拠を見出し、予算分配を行うものであり、功績主義的なものであるといえる。個別 C については、特定地域への予算分配事業となるが、その地域にのみ、他と比べてプラスの効果を与えるような事務事業の実施は困難であり、逆に、その地域だけが一定の機能が損なわれることを防ぐために事業がなされるというケースが想定される。これは、地域間で見た場合に、その地域だけ一定の機能を喪失してしまうことで福利水準の低下に見舞われかねず、それを回避するための優先主義的な施策であるといえよう。

実際、あらためて財政再建計画の変更事業を見てみると、普遍的な事業については、医療や消防救急、衛生といった生活に密着したものであり、平等主義的な適用や分配がなされるものといえる。個別 A は、福祉灯油事業や公営住宅の修繕、幼稚園や外国語教育など、低所得の高齢者や子どもなどの生活や成長に欠かせないものであり、個別 A の対象者がまさに弱者と見られるとした場合の弱者たる所以といえる点に予算分配の理由を見出すことができるものであり、優先主義的な分配原理が機能しているといえる。個別 B は基本的に特定財源による対応であり、市の財政による積極的関与がないといえる状況にあり、予算としての財が希少な財政緊縮期には、功績主義的な分配原理を取り入れる余地は小さいものと判断できる。個別 C は、当該地域の公共施設等の修繕により機能を維持・回復させようとするものであり、市内各地域間で見えた場合における優先主義的対応といえよう。

これらの特徴を見ると、財政再建計画の変更過程においては、住民向けの事業として、平等主義的または優先主義的な対応が採られていることがわかる。平等主義と優先主義の関係については、対応に迫られる課題が発生したとして、それが市民全般に普遍的な事項であれば平等主義的な対応となろうし、特定の福利水準が低い者への配慮が必要なものであれば優先主義的な対応をとることとなるものであり、この点からすれば、どちらにプライオリティがあるのかといった両者の多元主義的關係性をあえて問う必要はないと考えるものである。両者は、様々な課題が出来し、それらへの対応が迫られる自治体運営において、ある程度機会主義的に機能する並存した原理として捉えてよいものと考えられる。

#### (4) 財政再建計画の拘束性から来る計画変更事業の特徴

第 5 章において、財政再建計画の変更の特徴として、単年度主義で発生主義的になることを示したが、このことから、計画変更事業を見る視点として、分配対象者の射程とは別に、次のようなものがあると考えられる。すなわち、

- ・継続的事业：次年度以降も当該措置と同様のものを連続して実施することとなるもの
- ・臨時的事业：一時的な需要に対応して支出されるもの。事業終了後、後年次にも同様に

支出する必要がないもの

の別<sup>221</sup>である。財政再建計画の拘束性からすれば、計画変更の事業は基本的に継続的な事業というよりも、臨時的なものとなろう。財政再建計画が一度セットされてしまうと、それに基づいて毎年の赤字解消額や歳出も中長期にわたり固定される。計画変更には国の同意が必要になることから、計画の拘束力は強く、計画変更の調整コストも高くなる。新たな施策を実施しようとするれば、その施策が財政再建計画を将来にわたり拘束するものかどうか非常に重要となる。実際、財政再建計画の変更の形式は、単年度ごとの変更となるのが基本であり、もし将来にわたり拘束するものであれば、それだけ計画変更のハードルは高いものとなる。したがって、財政再建計画下では、大部分の変更が、必要になったときに対応するという発生主義的な臨時的事業の色彩を帯びることとなる。

このような中であって行われる計画変更のうち、継続的な性格を持つ事業としては、保育所入所児童措置費等の社会保障関係の国の制度変更に伴うもののほか、特定財源としての寄附金により幸福の黄色いハンカチ基金を造成・活用する事業、消防職員の採用、休日夜間の救急医療体制補助、幼稚園の運営継続や外国語指導助手の任用、国の制度拡充に合わせた妊婦健診の補助、特定法人への農地貸付、職員の期末勤勉手当の一部復元などとなっている。国の制度の変更や拡充に対応するものや寄附金等の特定財源により一定の継続が見込まれるもののほかは、消防や救急医療体制の維持、児童・生徒の教育水準の確保といった市民生活に密接にかかわる基本的な項目において、継続的な費用計上が見込まれることを前提に単年度の計画変更がなされている。なお、特定法人への農地貸付は一般財源の支出が生じるものではない。また、職員の期末勤勉手当の一部復元もなされているが、これは再生計画策定に向けた前段階としての措置であり、財政再生計画策定の際には、これを上書きするかたちで職員体制や処遇について何らかの変更がなされることを念頭においたものであったことから、性質上後年次にわたる継続的な措置ではあるが、財政再建計画の変更のハードルがそれほど高いものとはならなかったと考えられる。

#### (5) 財政再建計画下の自治体の政策決定の態様

財政再建下にあつては、住民に対する分配原理として平等主義と優先主義が中心となっていること、また、発生主義的な臨時的事業を実施する傾向があることが看取できるが、さらに、これらのことから敷衍して、財政再建団体である夕張市の事例から、財政窮乏等により政策選択の余地が狭まった場合、自治体が政策を進めるに際し、その内容や性質とは別に、

---

<sup>221</sup> 本稿では、財政再建・財政再生の両計画下の事務事業を見る視点として、継続と臨時の区分については次のとおりとしている。施設等整備のハード事業について、複数年にわたって整備がなされるものでも、それが事業規模からして複数年に分割されている単発の事業の場合は臨時的事業と認識する。また、数年ごとに設備等の更新等を行うことを想定し、一定年限ごとに定期的に計画に登載されている事業については、継続的事业とする。ソフト事業についても、それが複数年にわたり実施されるものであっても、一時的なモデル事業として実施されるものは臨時的事業としている。

どのような決定態度を志向するものとなるのかを考察したい。

まず、平等主義的な事務事業はその普遍的適用性から、優先主義的な事務事業は特定の者への優遇というよりも福利水準が低いことが明らかである者への配慮から、合意調達が容易であり、市民や議会など様々なステイクホルダーからは批判や反対がなされにくい原理である。自治体が財政的余裕を失い、各行政分野において市民等に広範に対応することが困難となって義務的な事業以外の事業を大幅に削減・廃止した場合、そこから新たな事業を行おうとすれば、平等主義や優先主義に基づいた、市民から反対されにくい事務事業を実施することとなるのは首肯できる。すなわち、紛争回避的対応とならざるを得ないのである。

もし、財政圧縮によりあらゆる方面での事業の廃止・縮小を行った後に、市が自ら行いたい功績主義的な施策を打ち上げた場合、一部の者や団体等を優遇しているとして批判や反対を受けやすい。市民や議会などからその施策と同種のアジェンダや競合するアジェンダを有している別の施策の実施も求められたとして、その一部を実施したり、後年次の実施にコミットしたりすることができればよいが、財政再建計画に基づく行財政運営では、財政上の可能性も予見し難く、また単年度ごとの発生主義的な計画変更である以上、そうした余力はない。そういう状況であれば、功績主義的な施策は他のアジェンダとの競合を招きやすいことから、紛争や調整の要が生じる事務事業は避けられることとなろう。

皆が財政縮小の影響を受けている中であって、特定の者に対する支援や振興についての合意調達は、国庫補助等の特定財源で賄える場合のように、市が事業選択を外部的要因に帰せられる場合を除いては困難となろう。実際、計画変更下で行われた産業振興や企業誘致についてはこのようなものであり、功績主義的施策については、こうした観点から例外的に実施されたのみであった。

また、このような紛争回避的姿勢をとるときには、市が地域活性化に資すると考える事業を主体的に立案し、その施策効果を分析し市民や議会に説明して実行に移そうとする一連の政策行動をとることには消極的になることも意味する。こうして、財政窮乏等で政策の立案や選択をシビアに行わなければならないときには、紛争回避に加え、主体的な判断や選択を行わずともよい判断回避的な分配原理がとられることとなるといえよう。財政再建下で採られると指摘した平等主義的または優先主義的な分配は、住民にもたらされる福利の重要性や効果如何は別として、分配の是非自体には、さほど判断や裁量を要するものではないといえる。ある公共サービスが平等主義的に各人に分配ないし適用されるかどうかという点については判断が分かれる余地は小さい。例えば消防や救急は、それを必要とする者であれば誰も受けられる性質にあることは明らかであろう。また、優先主義についても、福利水準が低い者であるとか、しかるべき福利を獲得する力を有するに至らず社会的に支援が必要な者—典型的には子どもへの分配—に対して優先的に分配を行おうとする際には、通常、そうした者が社会的弱者であるとのコンセンサスが既に形成されていることから、なぜそうした者に希少な財を分配するのかという疑念は生起しにくく、実施の適否の判断は分かれにくい。

以上のとおり、財政再建団体のように財政窮乏下で予算分配に余裕がない自治体においては、紛争回避・判断回避の行政になり、合意されやすい原理の範囲内で政策を推進するようになりがちである。こうした姿勢は、財政再建下において市の裁量によって活用できる数少ない財源である寄附金を活用した事業に典型的に見られる。財政破綻により市民団体向けの各種補助金をカットした後、寄附金による助成事業が構築でき、当初の財政再建計画によっては不可能であった市民団体への補助が一定程度可能となっていたが、この場合に、市としてどういった団体のどういった活動に対して助成するかについては、財政破綻前のものをそのまま復活することが困難である中で特定の判断・決定をすることは困難であった。市としての判断を回避し市民の選定委員会に判断をゆだねることで市民活動への補助決定における紛争的な議論の発生も回避しつつ、補助事業の再構築を行ったのである。

#### (6) 財政再建計画下の政策の特徴

さて、このように、財政窮乏下での政策決定において、紛争回避・判断回避の態度を志向することとなり、平等主義的または優先主義的な予算分配を行うことが旨とされていれば、さらに敷衍して、そこで採られる事務事業がどのような性質を持つものとなるかもわかってくる。

まず、足元の財政が厳しく、施策の廃止・縮減により従来行われた施策が届かない状況では、誰もが困難を抱え又は抱えるであろう課題に対して平等主義的な分配により対応したり、現に困難を抱え又は今後抱えるであろう者への優先主義的な対応によったりすることで行財政運営が進められていくこととなると考えられるのは、既に考察してきたとおりであるが、この場合、直接的な福利の受益者が居ること、そして当該受益者は福利を得るものとして当然に是認されることが施策の妥当性を判断するメルクマールとなっていくものであり、予算分配の対象となる名宛人に対する施策のアウトプットと効果の因果関係が直接的で明示的なものが中心となっていく。

一方で、これとは反対に、住民にとって直接的・明示的に効果の感じにくいもの、すなわち、予算分配の直接の裨益の対象が住民でないものや、効果がすぐに発現しにくく一定の計画的スパンで評価することが必要なもの、様々な連鎖的・波及的な効果を目指すものについては、実行に移しにくいことを意味する。

本来であれば、こうした施策の実施に当たっては、施策のアウトプットから生じる直接・間接の効果により地域経済に係る効果が総合的にどのようなものとなるのかについて、分配者たる市が主体的に一定のビジョンを示しつつ、議会等からの合意調達を得て施策を実施するということになるが、財政窮乏下にあっては検討・実施の俎上には上りにくくなる。結局は、市としての判断として設定した功績根拠を充たす施策として、しかるべき予算分配を行おうとする功績主義的な施策は、実施しがたいものとなるといえよう。

## 2. 財政再生計画に見る予算分配の特徴

このように、財政窮乏により政策選択の余地が小さくなった場合における予算分配原理や政策選択の志向としては、納得が得られやすい平等主義的・優先主義的な原理に沿って、裁量的判断をさほど要しないような、事務事業の名宛人である住民への直接的効果がわかりやすい事務事業を選択していく傾向にあると考えられる。

再建法から健全化法への移行により新たに財政再生計画を策定することで、市としては、このような性格を持つ財政再建計画の変更では困難であったことに対応しようとしていった。そこで、以下において、具体的に財政再生計画に登載された事務事業（章末表 7-2 参照）から、政策選択と予算分配原理にどのような傾向や変化が見られたかを考察する。

### （1）義務的事務事業の状況と行政執行体制の見直し

財政再生計画においては、法令等により義務的に対応せざるを得ない事務事業は、財政再建計画の変更の場合ほど多くはない。公営住宅への火災報知機の設置や地上デジタル放送への対応、緊急消防援助隊の派遣、消費者相談業務に要する経費の計上に見られる程度である<sup>222</sup>。これは、法令改正等で新たに必要になる義務的な事務事業は発生主義的に対応せざるを得ず、通常の計画変更でそれまでに対応できてきたこと及び今後もそのような対応をしていくことが当然に想定されることから、この時点で義務的な対応を要するものがそれほどなかったためと考えられる。

また、再生計画に盛り込まれた新規事業には、単発の臨時的経費も一部あるが、複数年にわたり必要となる継続的事業が多い<sup>223</sup>。これは財政再建計画の変更とは対照的である。再建計画から再生計画への移行は、単年度主義的な微調整となる計画変更ではなく、新たな計画策定を行うものであったことから、継続的事業の対応が可能となっていたものである。

継続的事務事業として財政再生計画において大きなウェイトを占めたのが人件費の見直しであり、前章の財政再生計画の策定過程に見たように、給与カット率の見直しなどの処遇改善策をどうするかが策定作業中絶えず課題とされ、検討を繰り返していった。毎年度黒字を生み出し累積赤字額を逡減させていくことが重要課題である中、夕張市が再建計画において採った財政再建方策のなかでは、給料の3割減、諸手当の算定も含めると年収ベースで

---

<sup>222</sup> 財政再生計画の策定期間には、消防法に基づき火災警報器の設置が義務付けられたほか、電波法改正を経て地上デジタル放送への移行がなされており、これらへの対応が必要とされた。また、緊急消防援助隊への登録を前提とした補助金を受けて過去に消防体制の整備を行っており、緊急消防援助隊の派遣のための所要経費を組んでおくことも必要であった。このほか、平成 21 年に消費者安全法が施行され、市町村が消費生活相談を行う旨が規定されており、消費生活相談実施のための一定の措置を講じる必要があった。

<sup>223</sup> 財政再生計画に盛り込まれることとなった新規事業については、各々について、その期間が「財政再生計画（素案）住民説明会資料 平成 22 年 1 月 28 日（木）～2 月 3 日（水）」（夕張市）に記載されており、本稿では、この記載と事業内容を踏まえて臨時・継続の別を判断している。

4割減ともいわれる人件費の圧縮が最も効果を挙げるものとなっていた。職員も基本的には夕張市に居を置く市民であるとするれば、財政再建による影響を最も受けた市民は他ならぬ市職員であるともいえ、財政再建計画策定後も職員の退職が続いていた。しかし、職員体制の維持のための職員数の維持や処遇の改善については、それが直接住民に何かの分配の福利をもたらすものではないことに加え、職員の処遇が財政破綻前と比べ劇的に低下したとはいえ、福利水準の向上が必要な社会的弱者であるとのコンセンサスもないことからすれば、1（6）で見たとおり、財政再建計画下では採りがたい施策であり処遇改善を図ることは容易ではなかったと考えられる。

その一方で、財政再建団体としての業務については、法令に基づく事務の執行に加え、各種制度改正等への対応を要するほか、市有施設の管理運営や各種市民活動を行う市民団体との連携、観光施設や市立診療所の指定管理者との調整、さらには、計画変更を要する様々な事項への対応や、財政再生計画に盛り込もうとするコンパクトシティ化等の新たな施策の推進が必要とされるなど、想定内の事務に加え想定外の様々な業務が生起しており、計画に基づく行政執行を粛々と進めればよいという状況ではなかった。財政破綻時のいかに退職を進めるかという方針から、今度はいかに退職を止め職員数の維持・確保を図っていくかが課題となり、人件費削減の緩和が財政再生計画の大きな柱となったのである。

財政再生計画への移行という機会は、職員の処遇改善案をアジェンダとして市内外に提示し、その実現に向けて本格的に検討を図るのに適当なタイミングであったといえる。というのも、財政再生計画への乗換えの時期は、それまでの財政再建計画外の様々な行政サービス上の課題を懸案事項として市民に提示し、これらに対応する必要があることを示すものとなっており、その一環として、これら懸案事項の解決には適切な行政執行体制が必要であるとして、その見直しを提案できるタイミングとなったためである。しかも、財政再生計画の策定作業を進めていた平成21年度の時点においても職員が不足し、派遣職員に依存する体制となっているにもかかわらず、財政再建計画では平成22年度に更に一段と職員数を削減する予定であった（第6章 表6-2 参照）ことから、平成22年度からの財政再生計画への移行は、行政執行体制の見直しを図る絶好の機会となったのである。

## （2）各種事務事業の状況

財政再生計画に盛り込まれるようになった事務事業について、財政再建計画の変更と同様、適用対象者の射程の違いに沿って見ていくこととする。

普遍的な事務事業としては、防犯・交通安全・人権擁護等の安全安心に関する活動支援、容器包装廃棄物の分別収集、生活館（地域の集会施設）の法定点検、市内交通体系の維持、合併処理浄化槽の普及、し尿処理場建設、市立診療所の新築や市内救急医療体制への支援、文化スポーツセンターの管理運営、消防防災体制の確保、除雪体制や道路橋りょうの維持、図書コーナーの検索システム整備などとなっている。市民が生活を送る以上、誰しも必要と

なる安全安心や保健・衛生関係が典型的な例であり、必要とされる財・サービスを平等主義的に適用するものが基本となっている。

財政再建計画下で行われてきた行財政運営を踏まえた対応が図られており、例えば、たびたび計画変更により改修を行ってきた市立診療所やし尿処理場について、引き続き現施設を使用していくためには多額の改修費が必要となっていくことから新設の必要が認識され、再生計画への移行を機に新規の建設事業として登載されることとなった。このほか、市として汚水処理を安定的に行うため、下水道施設やし尿処理場での処理以外にも合併処理浄化槽の普及が必要と判断され、再生計画に登載し取り組むこととなったものである。また、各地の生活館は、市からの委託料なしで地域の市民団体が指定管理を行ってきたが、運営状況が不安定であったことから、消防等の法定点検に要する費用については、市が負担することとしている。

このように、財政再生計画における普遍的事務事業は、再建計画下での施設等の運営を経て、その延長線上で引き続き市民生活維持の機能を確保していくために必要な対応を行っているものといえる。なお、市営住宅再編事業については、再建計画下で計画変更により調査事業が実施されており、再編・集約による行財政負担の軽減という観点からの事務事業といえるが、行財政の効率化に加え、まちづくりの観点からの普遍的な事務事業という性格も有した複合的観点からの事業であるといえる。実際の再編事業の段階になると、コンパクト化による都市機能の維持充実というまちづくりの観点がより強く入ってくるようになる。この点、再生計画では、再編事業を実行に移していく段階を見据え、市営住宅再編と関連する事務事業として、都市計画マスタープランの策定事務についても計上されるようになった。これについては後述する。

個別 A については、高齢者の敬老パスの継続と自己負担額の軽減、老人福社会館の管理運営、水道使用料の低所得者等への福祉減免、人工透析患者通院支援、市営住宅の設備整備、幼稚園の運営継続、外国語指導助手（ALT）の配置、清水沢プールの運営、奨学資金貸付、小中学校のパソコン整備、小中学生の鑑賞機会の確保、子育て支援事業の充実、保育料引上げの見直しなどが挙げられる。

幼稚園の存続、清水沢プールの運営、人工透析患者通院支援等は、財政再建計画の単年度の変更により実施してきた事業について、再生計画に継続的事业として複数年度にわたり登載することとしているものである。また、無償ボランティアに依存してきた子育て支援事業については、安定的に実施するために所要経費を継続的に登載し、それまで行ってきた水道の福祉減免についても、一般会計からの繰出について再建計画に登載されてこなかったため、再生計画への移行を機に登載することとしたものである。敬老パス事業と保育料の引上げ見直しについては、財政再建計画の策定の際、当初の基本的枠組み案にはなかったものであるが、子どもと高齢者への配慮の観点から再建計画に登載されたものである。敬老パス事業については、再生計画策定を機に充実と継続が図られ、保育料については、再建計画において激変緩和措置として据え置かれ今後段階的に引上げられることとなっていたものを、

再生計画では引上げそのものを見直し、現行のままとする措置となった。このように、すでに再建計画の運営・変更により一定の措置がなされてきたものを継続的事業として安定的に実施するものが中心となっている。

再建計画と比べて新たに登載されているものとして、財政再建団体入りの際に廃止された文化鑑賞事業については、児童生徒向けに実施することとされ、また、財政破綻前に行われ再建団体入りを機に中止されてきた奨学資金貸付についても、基金を活用することにより実施することとなった。このほか、臨時的事業として市営住宅の必要な設備等の整備が行われている。以上、財政再生計画における個別 A の事業については、財政再建計画の内容を継続しつつ必要なものについては深掘りしていこうとする優先主義的なものであるといえる。

個別 B については、農山漁村活性化プロジェクトや林道管理が計上されている。前者については国の交付金が活用できること、後者については直営の管理では十分な対応が取れてこなかったことを勘案し、実施することとされたものである。このほか、以下に述べるように個別 C 的な要素もある「道の駅」の整備がなされている。

個別 C については、特定地区の花壇整備や紅葉山地区での「道の駅」の整備が行われることとされた。前者は全額を一般財源ではなく看板広告料収入によるものであり、後者は国庫補助と一般財源を活用するものとなっている。「道の駅」の整備については、市の南に位置する紅葉山地区について、高速道の開通に伴い国道の交通量減少が見込まれることから同地区の振興を図る必要があること、市の南の玄関口として整備することにより市内全域に交流人口の拡大が期待できることから、地域再生の取組として実施するものである。交通量の減少という地域としての福利の減少要因を軽減するという意味で個別 C としての優先主義的要素を持っているほか、市全体の交流人口の拡大を図り、道の駅に位置する農協店舗をはじめ観光等に関係する企業等への波及的効果を期待する個別 B 的な事務事業という性格もある。なお、市としては最低限必要な駐車場とトイレの整備にとどめ、維持費については、受け皿となる運営主体に管理を任せることとし、再生計画には計上していない。

組織・財政管理の関係では、さきに挙げた行政執行体制の確保の取組のほか、住民基本台帳ネットワークシステム等の更新・維持、滞納処分の強化、市有財産の除却や売却、本庁舎の清掃等業務の委託、議会会議録作成に係る業者委託、職員研修費等が財政再生計画に登載されることとなった。システム関係の更新等の義務的なもの、財政再建に資するもののほか、職員の負担軽減に資するものなどが盛り込まれている。

以上、財政再生計画においては、継続的事務事業を多く搭載しており、財政再建計画の変更により単年度主義的に行うようになった事務事業について、継続的な事務事業として、一部拡充するものも含め、安定的に事務の遂行が行えるようにしている。予算分配の原理としては、財政再建計画の変更と同様、平等主義的、優先主義的観点から必要なものを搭載することが中心となっている。

なお、財政再建計画と異なる点として、普遍的事業であって必ずしも平等主義的な分配や



適用を主目的としているものとも分類できない事業が実施されるようになってきていることが指摘できる。それが、都市計画マスタープランの策定経費や市営住宅再編といったコンパクト化と地域活性化のための事務事業である。

都市計画マスタープランについては、特定の者が対象というわけではないという意味で普遍的な事務事業であるが、かといって、住民に直接に財・サービスを分配するものではないことから、平等主義的分配原理に当てはまるというものでもない。また、生活保護や介護保険、学校教育ほどには実施が厳密に要求されるものでもない<sup>224</sup>。市としては、効率的なまちづくりとして公営住宅再編を行おうとしつつあったが、これと歩調を合わせ、将来に向けたまちづくりをどうするかを検討するために策定しようとしたものであった。効率的なまちづくりのためとして住宅再編を行おうとすれば、対象となる住民に対し意向調査や転居の合意を得るにしろ、市としてまちづくりの考え方を示して、それに基づいて行うという方針がないと、その地域の住民からの合意調達はもちろん、市政全体としての合意調達も困難となる。この意味で、財政再生計画に搭載されることとなった都市計画マスタープラン関係の経費は、単に行財政の効率化やコスト削減のための対症療法という域を超えるものとして、地域の将来を見据え、地域のコンパクト化と都市機能の維持といった点に市としてあるべき卓越主義的価値を置き、そうした価値を充たすものについて功績根拠を見出し、それに適合した事業に予算分配を行っていかうとするものであるといえる。

このように財政再生（再生）団体としての財政健全化や平等・優先の分配原理の重視といった性質にとどまらない性質については、住宅再編や市立診療所の新築、道の駅の整備にも見られるところであり、こうした分配原理とそれを推進する動きは、次に見る財政再生計画の抜本的見直しにおける予算分配の原理に一層強く打ち出されるようになっていく。

### 3. 財政再生計画の抜本的見直しに見る予算分配の特徴

#### (1) 財政再建的性格と地域再生的性格の並存

財政再生計画の抜本的見直しに当たっては、財政再建と地域再生が両立・並存するものと整理されたところであり、この点で、財政再生計画の抜本的見直しについては、財政再生計画変更における予算分配の原理と、地域活性化施策を推進しようとする環境下での予算分配の原理とが並存するものとして、両者の比較が行える事例であるといえる。

財政再生計画の抜本的見直しにおいては、新規事業として46事業が計上された。これらは、地方創生に係る地方版総合戦略に沿って計上された36事業とその他の10事務事業に

---

<sup>224</sup> 都市計画マスタープランは、平成4年の都市計画法改正により創設された、市町村が定める都市計画の基本的な方針（都市計画法第18条の2）である。夕張市の財政再生計画策定年度である平成21年度の時点で、北海道内179市町村中、都市計画区域を指定している99市町すべてが策定していたわけではなかった（87市町が策定）（『北海道の都市計画 平成30年3月』（北海道建設部まちづくり局都市計画課）7頁）。

分かれており、後者のその他の 10 事務事業を見ると、その大半が臨時的なものであり、税等各種システムの更新、戸籍事務電算化、小中学校のパソコンの更新、小学校社会科副読本の更新、中学校グラウンドの整備、塵芥収集車等の更新、救急車・消防自動車の更新、文化スポーツセンター配管修繕、PCB 汚染廃棄物処理、不用施設の除却となっている<sup>225</sup>。

これら 10 事業は、PCB 汚染廃棄物処理といった法令に基づく義務的事務や、情報システムの更新といった行政執行上必要となるもの、財産管理のコストやリスクの軽減のための不用施設の除却のほか、普遍的な事務事業として消防救急や衛生管理、個別 A としての小中学校運営に必要な事業となっている。平等主義的または優先主義的な対応をとるものであるほか、組織・財政上の必要や負担軽減の観点からのものであり、まさしく、財政再建計画下における変更事項と同様のものとなっている。

地方創生に資する 36 事業に計上されているものについては、単発的な臨時的な事業に該当するものは、林道整備や小学校におけるタブレットパソコンの配置、共同浴場のボイラー改修など一部にとどまっており、その他の投資的事業については、複数年のスパンで効果をあげていく事業となっている。

また、従来、幸福の黄色いハンカチ基金で助成してきた地域サロン活動への助成を一般財源による継続的助成へ転換することとしたほか、生活保護の被保護者に対する就労支援、貧困世帯への学習機会の提供など、財政再建計画下の事業のように優先主義的に施策の名宛人に対して直接的な効果を及ぼす事業もあるが、地方創生に資する事業として掲げられた事業の多くは、次に見るように財政再建下における原理とは異なった性格を備えている。

## (2) 地域再生に向けた各種事務事業の状況

地方創生関連の 36 事業については、特定の属性の者のみを対象とするような事業ではない普遍的なものとして、指定管理者による体育施設の総合的管理に基づく合宿誘致、石炭博物館の大規模改修と維持管理のほか、子育て、文化、交通結節点機能をもった複合施設の整備、市営住宅再編整備、市立診療所の移転改築といった事業が計上されている。これらは、特定の住民のみを分配の射程に置いていないという点で普遍的ではあるが、住民に対し予算分配により直接的に財の移転や福利の上昇を等しくもたらすといったものではないことから、平等主義的な分配の枠を超えたものとなっている。平等主義的分配というよりはむしろ、交流人口の拡大による地域振興、地域文化の継承、住民間の交流や都市機能の維持を図るコンパクトシティ化といった、地域再生に資することを功績根拠に置いた功績主義的な性格を有するものであり、普遍的な事業であればすなわち平等主義的分配となっていたそれ

---

<sup>225</sup> 財政再生計画の抜本的見直しにより掲載された 46 の事務事業の中には、単発的またはモデル的な臨時の事業か、計画期間中、継続的に実施していく事業か一見して判断しがたいものもあることから、夕張市の財政担当者に対し、これら各事業について財政再生計画に盛り込んでいる期間が長期のものかどうかを聴取（平成 29 年 12 月 12 日）し、事業内容も踏まえた上で、筆者において臨時・継続の分類を行っている。

までの施策原理を超えたものとなっている。コンパクトシティ化についていえば、さきに述べたとおり、行財政の効率化という論理と都市機能の維持・活性化という、財政再建と地域再生の両面の性格を持つ施策として、財政再建計画変更期における公営住宅再編調査を経て、財政再生計画策定時には一定の公営住宅再編事業が盛られるなど徐々に拡大が図られてきた。財政再生計画の抜本的見直しにおいては、公営住宅再編事業の継続、一度頓挫しかけた市立診療所の移転新築のほか、さきにも挙げた交流拠点施設の整備など、地域再生の性格がさらに強まるものとなっている。

また、特定の者を対象とした個別的事務事業についても、生活保護の被保護者への就労支援や貧困世帯等への学習機会の提供といった優先主義的対応をとる事務事業も掲載されているが、住宅取得・リフォーム助成や民間低家賃住宅の整備、第2子目以降の保育料無料化、中学生までの子ども医療費の無料化、漢字検定や英語検定の受験助成、高校魅力化プロジェクト、妊産婦の検診や出産の交通費助成などの事業が計画に搭載されており、これらについては個別 A に分類できるにせよ、福利水準が低い者の状況の改善という優先主義的なものというよりも、市内への定住や移住を促進するために、若者や児童・生徒、児童・生徒の保護者といった特定の属性の者への援助をするものとなっており、近隣自治体との比較等から必要と判断された子ども医療費の充実など、地域の活性化や魅力の向上を図ろうとする施策となってきている。また、保育料についていえば、財政破綻時に国基準への引上げが提案されたが、財政再建計画では3年間据置きの後に段階的に引き上げることとされ、財政再生計画では引上げ措置を講じないこととされた。財政再生計画の抜本的見直しに際しては、さらに、第2子以降の無料化措置が講じられるようになり、財政破綻前と比べても手厚い措置が講じられるようになっている。このことからすれば、財政破綻による福利水準の悪化や低下を防ぐというよりも、移住定住・人口減少対策等のための積極的子育て支援政策になっていると評価できる。また、高校魅力化プロジェクトについていえば、そもそも一般的な市町村の直接の義務としては公立小中学校の運営であり、公立高校の運営に携わるものではない。小中学校については、行財政の効率化と教育環境の維持の観点から財政再建団体入りを機に各1校とする統廃合がなされたが、夕張市に所在する道立高校に入学する生徒を確保しなければ、市内の小中学校の児童・生徒はもちろん、その保護者についても市外に流出していく懸念があり、ひいては将来的な高校存続の議論にもつながりかねないことから、市として、学習や資格取得支援等の高校魅力化プロジェクトに乗り出したものである。教育分野における市の法的義務としての小中学校運営という枠を超えた事業である。このように、この事業についても他の個別 A の事業と同様、地域再生、人口減少防止に功績根拠を見出した功績主義的な事務事業であるといえる。

個別 B として考えられる、特定の産業や企業等の振興関係については、財政再建計画下においては積極的な展開が困難な状況であったが、再生計画の抜本的見直しにおいては、新規創業者への初期投資支援や資格取得補助、地域の担い手育成の研修支援といった、地域で活動する起業家等の育成に要する経費が計上されているほか、炭層メタンガスの開発支援

と活用研究、夕張メロンの安定生産に向けた基盤整備、林道整備、薬木産地化といった産業振興のための事務事業も掲載されており、これについてもやはり、地域での雇用の確保や経済活性化といった功績根拠に基づく功績主義的施策展開が積極的に図られるようになっていくものと解される。

このほか、組織・財政面においては、一般職・特別職の給与の復元が行われているが、これは、財政再建が中心であったときの緊縮・合理化の方向から、地域再生に向けた諸施策も実施していくためのものとして、職員体制の充実による正常化を図るものであるといえる。財政再建一辺倒で事務事業の縮小による合理化を進めるだけでなく、地域再生のために各種事務事業の立案と展開という役割を果たすものであるとの卓越主義的自己規定に基づき、さまざまな施策を実施していくためには、市の行政を支える職員のモチベーションの維持とともに体制の確保が図られるべきとの市の主張が通るようになっていったためであると考えられる。

さらに、財政再建計画策定以後、それまで行われてこなかった税負担の見直しも実施され、個人住民税と軽自動車税の負担軽減が図られた。軽自動車税は軽自動車保有者のみを対象とするものではあるが、自動車税は都道府県税であり、軽自動車税は市町村に割り当てられている車体課税であることからすれば、市が選択的に軽自動車保有者に対する措置を講じたというものではないことから、個人住民税と併せて名宛人が普遍的な税負担に対しての負担軽減を図ったものといえる。財政再生団体として財政再建を重視する観点からすれば、財政再建のために引き上げた税負担を軽減するということは、本来考えがたいところではあるが、ここでも、地域再生、すなわち広く住民の負担軽減を図ることで住民にとって夕張市で暮らしやすい環境を整えるという観点が作用していると判断できる。

#### 4. 夕張市の財政再建（再生）過程から見る自治体予算分配の原理

財政再建団体及び財政再生団体としての夕張市の行財政運営について、計画変更等における予算分配や事業選択の過程及び内容を考察してきた。ここで、本稿で取り上げた自治体予算分配の原理間の関係を考察するとともに、これまでの分析をまとめることとする。

##### （1）財政再建重視段階としての第1フェーズ

まず、総合的行政主体として国の制度等に基づく事務執行をはじめ様々な行政分野において地域の住民福祉の増進に取り組んでいる自治体が、財政が窮乏化するなどにより、予算分配を大幅に抑制しなければならず、事業選択と予算の分配を様々な施策に満遍なく行うことが困難な状況となった場合、法令等で義務付けられている事務の実施が必要となる場合は、財政窮乏となっている大本の原因を解消する必要があるため、自治体が採るべき施策の方針としては、財政再建のため事務事業の効率化・合理化が模索される。

したがって、こうした自治体は、卓越主義的な自己の役割として、法令等に沿って義務的  
事務を遂行しつつ財政健全化を達成するものと規定せざるを得ない。法令等に基づいて果  
たすべき義務的事務については、法令の規律密度で許容される範囲内で極力合理化するこ  
とが検討されることとなり、また、組織や財務の管理上も、緊縮・合理化された体制を構築  
することとなる。

そして、赤字解消等の財政健全化を着実に図ることを前提に、住民サービスの追加的な検  
討がなされることとなるが、選択や裁量の余地が狭い中で、紛争回避・判断回避的態度とな  
り、住民からの合意調達が容易なものとして、平等主義的または優先主義的な予算分配を行  
うこととなる。平等主義や優先主義については、財の分配や適用が住民目線での平等や優先  
を意味するものであって、住民にとっても理解や納得をしやすいものと考えられる。平等主  
義と優先主義の間では、特にどちらにプライオリティを置くこととなるかまでは明らかと  
はいえないが、あえて両者の間の優劣等の関係を追求する必要はなく、対応に迫られる課題  
が発生した際に、それがあまねく住民に必要なものであれば平等主義的対応となろうし、特  
定の属性の者に対する措置となれば優先主義的なものとなるといった、機会主義的に機能  
する並存した原理として捉えてよいものと考えられる。

なお、財政再建重視の状況下において、財政再建のための合理化という規範は、平等主義  
的または優先主義的な住民サービスの充実とはトレード・オフの関係になりうることに留  
意する必要がある。夕張市においては、急激かつ大規模な歳出削減等の財政再建措置が講じ  
られることとなっていたため、計画に規定された以上のペースで赤字解消を図るべきとい  
う議論は起こらなかつたが、第3章で見たように、昭和50年代以降の財政再建団体におい  
ては、当初の財政再建計画よりも期間を短縮して再建を果たす例が多かつた。この場合、財  
政再建計画で取り組む財政再建の措置を行って計画どおりに赤字解消をはたしてもなお財  
政余剰が生じるときに、住民サービス等に振り向けるか、計画以上のさらなる赤字解消を  
図るかは選択の問題となる。夕張市以外の財政再建団体については、財政再建計画における歳  
入増・歳出削減の取組がそれほど急激かつ大規模なものではなかつたことから、余裕財源に  
ついて住民サービスに振り向ける必要がそれほど高くないものと解され、計画に定めるペ  
ース以上のペースで赤字解消に予算を振り向けることはそれほど抵抗なく容易に行えたとい  
えよう。

住民サービスの規範に目を向けると、財政再建重視のフェーズにおいては、平等主義や優  
先主義による対応が専らであり、住民福祉の増進という自治法に謳われた自治体の目的か  
らすれば、当然、自らの役割と任ずることとなってよい地域活性化や地方創生といった卓越  
主義的／功績主義的な予算分配の実施は困難となる。広範な分野における事務事業の廃止  
と財政余力の低下に見舞われるような場合、住民にとって平等主義的または優先主義的に  
生活上の困難となっているものを除去するといった、施策の名宛人に対する直接的効果を  
生む施策については合意調達が可能であっても、自治体が一定のビジョンを提示しつつ、地  
域全体に効果が広がっていくものとして、特定の産業や特定の属性を有する者・団体に対し

振興策や優遇策を図ることは困難となる。財政再建下にあつて福利水準の低下という状態に見舞われている者が多い中にあつては、一部の者のみを優遇することへの正当化と合意調達を図ることは難しい。また、施策効果が地域全体に広がっていくという点に当該施策の正当化と合意調達の可能性を見出そうとしても、そうした効果は間接的・波及的なものとならざるを得ない。平等主義・優先主義的対応を要し、住民福利に直接影響する事業の要があるにもかかわらず、施策効果の因果の判断や効果発現に要する期間等について説明を要する事業をあえて進めようとするれば、そこには恣意性と迂遠さが感じ取られ、合意調達が困難とならざるを得ない。

住民にとっての平等や優先と比べ、功績主義的施策は、自治体が考える功績根拠に基づく分配となるという点で、それが地域のため、住民のためと主張されるにせよ、自治体目線の自治体にとっての功績であることは否めない。自治体が自らの意向に沿った功績主義的施策について、それがいずれ地域全体のためになるものだと説明するとしても、緊縮財政等により、まずは住民にとって福利の分配や適用を実感できるような平等主義的・優先主義的な事務事業の実施が求められる中では、支持が得られにくいものとなろう。

## (2) 地域振興施策も加味される第2フェーズ

夕張市は、財政再建計画の推進に当たっては、対応が必要な事態が発生したときに解決を図るという発生主義的で臨時的な対応を採ってきたが、財政再生計画への移行に際しては、そのような発生主義的な対応をせずともよいように、再建計画時代に生じた懸案事項について、その多くを複数年にわたり継続的に実施し、安定的な行財政運営を行えるように計画に登載していった。また、それを支える組織体制についても、緊縮・合理化された体制から、より標準的な体制へと緩和させていった。こうした転換に寄与したのは、財政再建の着実な実施のためには地域再生が必要であるとの認識の下、財政再建と地域再生の両面の性格を持つ事務事業の展開を図ったことである。具体的には、まちのコンパクト化であり、もともと財政再建計画で学校統廃合がなされることとなっていたことからわかるとおり、おもとに行政コストの軽減と財政の効率化があるだけに財政再建計画推進の観点からも否定できない施策となる。財政再生計画策定段階においては、公営住宅や市立診療所といった都市機能の移転を図ることとしたが、コンパクトシティ化を進めるとすると、様々な都市機能の集約化に向けた検討なども必要となることから、コンパクト化を支えるためのマスタープランの作成経費も再生計画に盛り込み、その後の施策として、都市機能の維持や活性化といった地域再生の視点が入った施策展開の余地を広げていった。

財政再生計画の推進に当たっては、赤字解消スキームの変更と相まって、後年次にまでわたる施策についても、基金に必要財源を積んだうえで計画変更を行うようになり、計画への拘束性が和らいだほか、国の地方創生の取組にも対応し、地方版総合戦略の策定等により、従来の財政再建のための地域再生というロジックから、財政再建と地方創生の両立へとさ

らに施策の方向性を広げていった。自治体として果たすべき役割として、財政再建を至上命題とする財政再建に偏した状態から脱し、財政の健全化と地域再生の両立という、財政再生団体だけではなく自治体全般に当てはまる至極当然な卓越主義的自己規定を行えるに至ったのである。このため、施策の展開についても、消防救急の充実や衛生環境の維持といった平等主義的に必要性の高い施策、被保護世帯や貧困世帯への支援、地域の公共施設の修繕といった優先主義的施策のように、従来の財政再建計画下でも是認されうる施策も含め、地方創生に資する様々な事務事業を計画に登載し、複数年にわたり計画的に実施するようになったのである。財政再建中心の場合のミニマムの予算分配や施策選択の原理と、それに地域再生が加味された場合にどのような規範的特徴が加わるかについて、縷々述べてきたが、これをまとめると表 7-1 のようになる。

表 7-1 タ張市の財政再建（再生）過程に見る自治体の予算分配原理

	第1フェーズ		第2フェーズ	
	財政再建		地域活性化	
義務的事務事業 組織・財政管理	緊縮・合理化 (功績/卓越主義 (義務履行・財政再建))		緩和・標準化 (功績/卓越主義(地域活性化))	
普遍的サービス	平等主義	消防費 民生費 衛生費 教育費 土木費 等	功績/卓越主義 (功績/卓越主義(地域活性化))	商工費 農林業費 等の産業・ 地域振興 費用の計上
個別的サービス	優先主義 (個別A(弱者) ・C(特定地域)中心)		功績/卓越主義 (個別B(特定産業・事業者) の積極化)	
施策選択の態様	判断/紛争回避		目標(地域活性化)充足施策の 企画・選定・実施	
新規施策の タイムスパン	単年度・発生主義的(臨時的)		複数年年度・計画的(継続的)	
新規施策の効果	名宛人への直接効果中心		功績根拠を充たす直接・間接効果	
裁量余地	小		大	

(筆者作成)

財政再建中心の、より施策選択の余地が厳しいとき(第1フェーズ)には、平等主義的又は優先主義的な予算分配となり、しかも、財政に余裕がない中で中長期的視野に立った施策を展開することは困難となる。

一方、地域活性化や地域の持続可能性の維持向上を自治体が自己の役割であると積極的に認識し、その役割を引き受けることができる環境にあるとき(第2フェーズ)には、地域再生なり地域活性化に資すると思われる貢献をした者や事業、又はしようとする者や事業に対し、予算分配を功績主義的に実施することも可能となる。

第1フェーズにおける平等主義・優先主義と第2フェーズにおける地域再生のための功

績主義との関係<sup>226</sup>)についていえば、夕張市の財政再生計画の抜本的見直しにおいて登載された事務事業に見られるように、第2フェーズにおいては、両者が並存するかたちで事業が実施される。したがって、第2フェーズは第1フェーズの事業を包含したものとなっており、通常の財政運営が行えるときは、そのどちらにプライオリティなりレキシカル・オーダーがあるかについて問われることはない。しかし、財政再建団体期の夕張市の事例にみるとおり、自治体の財政が厳しく施策選択の余地に乏しいとして、自治体が限定的な役割を果たす第1フェーズの場合には、住民にとっての平等主義的・優先主義的施策を行い、自治体考える功績主義的な産業振興等の地域再生策は後景に退くものとなる。財政的余裕が生まれ、平等主義的・優先主義的対応を一定程度行っていけば、徐々に平等主義的・優先主義的に予算分配をしていかななくてはならない事業やその必要度は逡減していくものと考えられ、それに応じて、地域活性化に資すると思われる様々な産業振興や地域文化の維持・継承など、自治体自らが価値を置く功績根拠に応じて予算分配を行う卓越主義／功績主義的施策の余地が広がっていくものと考えられる。

### (3) 国地方間財政移転制度下における自治体予算分配の原理と手法

以上、夕張市の事例研究を通じて、自治体の施策選択と予算分配のありようについて、ここで働く分配原理の違いを分析視角として論じてきた。ここで、国地方間財政移転制度による地方への財源保障の射程も踏まえた上で自治体予算分配のあり方がどういったものとなるか、とりわけ自治体財政運営に問題となる、財政縮小の要が生じる場合の両者の関係性に即しつつ、まとめることとしたい。これは、財政的余裕が生じるに従って第1フェーズから第2フェーズ移行するという(1)及び(2)で論じた流れとは反対のものであり、財政緩和と財政緊縮の双方向のケースで論じることを通じて、自治体の予算分配の原理をより包括的に整理することとなるものである。

まず、国地方間の財政移転についていえば、交付税制度では、法令等により義務付けられている事務や自治体を実施することが定着している事務が算定対象の多くを占めている。総務大臣の私的懇談会である「地方分権 21世紀ビジョン懇談会」で示された整理(平成18年4月14日第8回会合総務省提出資料)によれば、法令による義務付けや法令では規定さ

---

<sup>226</sup> 本稿では、自治体の個別の予算分配について、平等主義、優先主義、功績／卓越主義的原理によるものとして分析を行い、個別自治体の個別の予算分配において十分主義的考え方が指針的規範性を持つことの困難さについても論じている。第1章で取り上げているが第7章本文で言及していないものとして運平等論が挙げられる。運平等論は、第1章で述べたとおり、他の分配原理とのハイブリッドで働く余地が出てくるが、自治体予算の個別の分配に対しどのような含意を有するかは次のようにとらえられよう。平等主義的分配のケースでは、皆同様に当該分配の対象となる財・サービスが必要であるという想定が働き、運平等論はさほど問題とできないであろうし、優先主義的分配のケースについても、そこに運を見出だそうとするよりも当該者の属性が優先主義的分配を受けるほど福利水準が不十分なものであるという点に分配の意義が見出だされる。功績主義的分配については、功績根拠に適うかどうか重要であるため運平等論的観点は問題となりがたい。こうしたことから、運平等論は自治体の個別の予算分配の際の主たる判断要素とはなりにくいと考えられる。



れていないが実質的に義務的とされているものを合わせて見てみると、基準財政需要額のうち市町村分の8割程度（都道府県分の9割程度）が義務的なものと分類されている（黒田 2006: 109-114; 石原 2016: 390-391）。

しかし、交付税による財源保障は、こうした義務付けられた事務に対する保障にとどまるものではない。実際、この懇談会の整理によれば、市町村分の単位費用の2割程度は義務的なものではないといえるし、また、現在の交付税の需要算定における包括算定に対応する経費や地域振興費等の存在は、必ずしも法令等の義務付けに沿った算定と配分がなされているものではないことを示している。さらに、基準財政収入額の算定に見る留保財源（標準税収入額の25%）の存在や普通交付税を補足する特別交付税の存在も考え合わせれば、国による財源保障においては、ミニマムの義務的事務を対象を限定して需要の算定と財源保障がなされているわけではないことがわかる。自治体が行う単独事業を通じた各種地域振興などについても自治体が果たすべき機能であるとして、そうした機能が十分に果たせるような機能十分主義的算定が行われているといえよう。

言い方を変えれば、自治体における第1フェーズのみを充たす予算分配を念頭に置いているわけではなく、第2フェーズの地域振興的な事務事業を実施することも一定程度織り込んだものとして財政移転額の算定がなされている。これは、夕張市が地方税や交付税の一般財源を第1フェーズの予算分配のためのみならず、多額の赤字解消のために活用できていたことから理解できよう。

国が行う財源保障は、地方にとっての機能十分主義的な算定となると同時に、法令等による義務付け事務も含め、国は地方に期待する業務を果たしてもらうために財源保障を行っており、このことからすれば、機能十分主義的財源保障は国のためでもあるといえる。したがって、国から地方への財源保障は、国にとっても地方にとっても必要なことであり双方に益するものといえる。しかし、ときには、国地方双方のためというよりも、もっぱら国の都合に資するものとして、国の財政状況や政権の方針等により財政移転総額の抑制が図られ、合理化・効率化の方向での功績主義的要素を帯びた算定がなされ得る（後述終章3参照）。

こうした場合、自治体は、税等の歳入確保努力も行うが、主には予算分配のありようを変更させることで行財政運営を行っていくこととなる。具体的には、夕張市の財政破綻後の財政再建、財政再生の事例とは逆の方向、すなわち、まずは第2フェーズの自治体にとっての功績主義的な地域振興等の事務を抑制していくこととなると考えられる。また、職員給与等の人件費をはじめとした標準的な組織運営に要する経費についても、1(6)で見たとおり、住民向けの予算分配そのものではない行政内部の経費であり、また自治体職員が優先主義的扱いの対象とは考えがたいものであることから、緊縮・合理化すべきものとして歳出削減の対象となっていくと考えられる。

なお、通常は、クリティカルな合理化が必要でなければ、あれかこれかの選択をするコスト、庁内関係部局間の調整や庁外の関係者との調整などのコストを考えれば、担うべき施策や行政分野の取捨選択をせず、各部局一律のシーリングでカットする手法も合理的なもの

といえる。広く総合的に行政を行っているからこそ、それぞれの分野で同様に少しずつ縮減を図るといった対応もとりやすい。これは、漸变的に財政再建等を行いつつも、各行政分野における施策実施は継続し、撤退はしないという総合行政主体としての選択であるともいえる。自治体がよく行う一律のシーリングによる歳出カットの手法は、平等・優先の分配が必要となる事務以外の第2フェーズの事務について、一律シーリングの枠内で、それぞれの行政分野について熟知している各部局が適宜選別して必要な削減を行うことを財政当局が織り込んで採用する手法であると解されよう。

しかしながら、自治体が分配できる予算の総量がより厳しく抑制される必要があるときには、一律シーリングでは済まず、実施する施策について行政分野ごとに一定の濃淡を付けた取捨選択が必要となり、特定の行政分野での施策展開からの実質的な撤退が余儀なくされることも想定される。このような場合には、夕張市の財政破綻後の取組のように、法令等による義務的事務事業とそれ以外の事務で実施がどうしても必要となるものを残し、廃止・縮小の検討がなされていくこととなり、第1フェーズの義務的事務や住民にとっての平等主義的または優先主義的な予算分配を中心とした状況となろう。しかも、夕張市ほどの財政緊縮が求められるような場合には、第1フェーズの義務的事務などについてさえも、経費節減に資する効率的な実施が模索されることとなろう。この場合には、もはや一律シーリングで各部局に事業の取捨選択の判断を委ねる段階ではないことから、財政当局が中心となって査定等を行い、自治体組織全体で事業の改廃を検討していくこととなろう。

以上の分析は、通常自治体のシーリング予算を見るだけでは行えないものである。予算の一律カットでは行財政運営が困難となるほどの財政緊縮があつて、その後に緩和されてきた夕張市の事例を通じて、2つのフェーズの存在を認識できたが故のことといえよう。あらためて、夕張市の事例は一つの極限的事例として、財政的に厳しい状況に直面した場合に予算分配のあり方を考察・検討する際のベンチマークとなりえるものであり、そのような財政状況に陥らないようにするための反面教師的な教訓ともなり得るものといえよう。

#### (4) 自治体の政策選択と卓越主義的役割

これまで見てきた予算分配の原理は、予算を振り向ける行政分野について一定の傾向を示している。財政再建計画運営時の計画変更事業においては、財政再建を最重要命題として、その中でも実施すべきものとして平等主義的または優先主義的な予算分配を行っていったため、消防費や福祉等の民生費、生活に不可欠な保健医療や衛生関係経費、子どもの学校教育関係経費、除雪や公営住宅等の生活インフラに係る土木費が計上されることはあつても、商工費や農林業費といった特定の産業や企業を対象とする産業振興経費については、計画変更により予算分配がなされることはほとんどなかった。これらの費目は、財政再建計画により過去の第三セクターの整理や農業委員会関係経費等のほかに実質的な予算措置はほとんど講じられなくなったにもかかわらず、その後の計画変更の際に大幅削減の反動が

起こるわけでもなく、積極的に事業化されるということにはならなかった。せいぜいのところ、国の交付金等の外部の特定財源で賄える事業がある場合に実施される程度であった。その後、財政再生計画の策定において、道の駅の整備といった観光や地域経済に資することを狙いとした事業も一部実施されるようになり、さらにその後の財政再生計画の抜本の見直しにおいては、財政再建に加え地域再生も市に必要な役割として積極的な意義づけが行われ、創業者支援や炭層メタンガスの開発支援、夕張メロンの安定生産に向けた基盤整備、薬木産地化や林業支援といった産業振興の事業も積極的に展開されることとなったのである。

夕張市のこうした事業選択の変化の背景には、財政の再建や健全化に加え、住民福祉の増進や地域活性化を果たすべきとする卓越主義的な自己規定を具現化していったことが見て取れる。卓越主義的自己規定に基づき、自治体が望ましいと考える功績根拠を設定し、それに基づく功績主義的な予算分配を行うことが意図されていたのである。

ここで、自治体の事業選択について理論的枠組みを提供しているシティ・リミッツ論との比較対照を通じて、わが国の自治体の施策選択や果たすべき役割を明らかにしていきたい。ピーターソン（Peterson 1981）が提唱したシティ・リミッツ論によれば、自治体は地域の開発政策を重視し、福祉業務からの撤退を図ることとなる。なぜならば、手厚く福祉施策を実施すればするほど、福祉サービスを求めてサービスの対象となる貧困層の流入が増加する一方、税負担が増えることから担税力のある者は当該自治体の外へ移転しようとするからである。こうした事態を回避するため、地方自治体は福祉施策を実施せずに、地域開発施策の展開を図ることとなる。

シティ・リミッツ論は、ティボーの足による投票（Tiebout 1956）という経済学的モデルを取り入れ、業務の内容や分配の原理を考慮するものというより、専ら税収や支出のバランスから判断するという営利を求める法人経営的な理論であると評価できるものであり、米国のような国地方間の分離型の関係を前提に、地方が実施できる行政分野を選択できるとするものである。この場合、地方政府が福祉施策を実施せずに、地域開発を行うとしても、福祉施策は必要なものであることから、中央政府が提供することとなる。オープンガバメントである地方政府では、福祉施策を行おうとすると富裕層が退出し、貧困層が流入してくるということを踏まえてのことである。そこで、地方政府に比べれば境界がより閉じられた政府である中央政府が事務を実施することとなる。

実際には、アメリカでは、国家がサービスを提供するといっても、特定補助金により地方政府に実施させるものもある。この点で、分離・融合の類型は相互接近し、その違いは相対的なものとなってきているとの指摘もあり（西尾 2001 等）、日本の国地方の融合的關係における事務分担と一見さほど変わりはないように見えるが、日本の場合、地方が社会保障施策を自らの業務と認識し、国の制度下でも地域の実情に即した形で業務を執行したり地方単独事業を行ったりすることとなる<sup>227</sup>。一方、分離型の地方政府の場合、地方が国の補助等

---

<sup>227</sup> かつて消費税の5%から10%への引上げの議論がなされた際、引上げ分を社会保障財源として活用することを念頭に、平成22年度決算において、国地方の社会保障四経費（年金、医療、介護、少子化対

により福祉を実施するにしても、それはあくまで特定補助金を得た上での国の役割の代行的なものとなる。アメリカにおいて、自治体が福祉から撤退し開発政策を行うとのシティ・リミッツ論が議論として許容されるのは、分離型で特定の目的の業務のみを行うことは責任放棄でもなく、公的団体としての呵責の念が生じにくいからであるといえよう。

一方、財政再建下の夕張市の予算分配は、シティ・リミッツ論が導く結論とは、むしろ対照的なものであるといつてよい。日本の場合は、これまで述べてきたとおり、自治体は総合行政主体として地域の住民福祉の向上に総合的に関わる主体であり、そうした存在であるべきことを卓越主義的に自任している自治体としては、当然に福祉や社会保障に携わるものであるという認識は定着している。福祉施策からの撤退ではなく、福祉施策を自らの事務の射程に入れ、国の制度による福祉施策以外であっても地域住民の直面する困難事に可能な限り対応しようとする。分離型の国地方間関係下で、自らの業務を制限的に列挙するとともに、そのための収入の調達も自ら検討・実施しなければならない状況であれば、収支が良好なものとなる稼げる業務を選択しようとするシティ・リミッツ論が妥当するとも考えられなくもない。しかし、わが国においては、国地方の融合的關係の下、国が負うべきこととされている財源保障により、機能十分主義的に各行政分野を包括した一般的な財源保障がなされ、法令等の義務付けによる事務も含め総合的にさまざまな分野の施策を推進していくこととなっている。

この点について、北村等（2017: 167）は、日本で地方政府が再分配政策を熱心に行ってきたのは財政調整制度が発達していることの帰結であるとし、歳出の自治の制度的基盤として、地方交付税制度が機能してきたことを指摘している。また、佐藤（2000: 73-75）も、日本の自治体が福祉政策を行うのは国地方間が融合関係にあるためとしている。

このように、日本においてシティ・リミッツ論が妥当しないのは、国地方間の融合関係とそれに基づく地方交付税による財政移転制度が存在するためであるとの指摘がすでになされているが、本稿での夕張市の事例研究を通じて、さらに、次のことが指摘できよう。

すなわち、一つには、財政収支を極力黒字化し、それを赤字解消に充てるという意味で、利益最大化を目指すシティ・リミッツ論の自治体像に親和的と考えられる財政再建団体においてさえ、いわゆる稼げる事務事業に専ら注力すれば済むというものではないことである。日本の自治体においてシティ・リミッツ論が妥当しないことの頑健性が示されているといえる。二点目として、収支改善を望む財政再建団体において、シティ・リミッツ論のいう施策選択が妥当しないという一点目の指摘以上のこと、つまり、シティ・リミッツ論の主張とは反対の施策選択がなされるということが指摘できる。財政が窮乏し施策選択が厳しく問われるときには、むしろ開発施策に謙抑的姿勢となり、平等主義・優先主義的な福祉施策を維持するという施策選択となるのである。

---

策)の額に地方単独事業の総合的な整理を受けた地方単独事業費を地方分に加えた上で消費税収を案分することにより、引上げ分に占める国地方のシェアが決定された。このことは、自治体が国の社会保障制度に基づくもの以外にも地方独自に様々な社会保障に係る施策を実施していることを示すものである。

もちろん、自治体にとって、地域再生のための開発政策も重要であり、第6章で論じたとおり、夕張市も徐々にそうした施策を実施できる方向へと行財政運営の幅を広げていったのであるが、財政破綻後の局面では、こうした施策については基本的に、特定財源が確保でき、その実施が財政的に許容される場合に実施されるものであって、あくまで、福祉的施策に代表されるような、平等主義的に誰しも福利の分配や適用を受けるべき行政事務への対応や、福利水準が低い者への優先主義的分配にプライオリティが置かれたのである。

夕張市の財政再建計画の変更やその後の財政再生計画の策定・変更過程からすれば、夕張市や市民自身はもちろん、計画変更の協議や同意に関わる国や道、他の自治体や国民一般にとっても、シティ・リミッツ論が導くような福祉からの撤退、地域開発政策の推進といった行動をとらないことについては自明のものとして、疑問がさしはさまれるようなことはなかった。こうした自明のこととされていることを当たり前のように享受できるのは、国柄としての国地方間の融合関係とそれを支える財源保障制度に依るところが大きいのは既に指摘したとおりである。

日本において定着している自治体像からすれば、収支黒字化に迫られた財政再建団体といえども、他の自治体との比較において、シティ・リミッツ論の示すような行動とはならず、むしろ反対に、地域のために必要なこととして、他の自治体と遜色のないように福祉・教育を提供していこうとする自己規定が働いているといえる。

#### (5) ニーズ原理と十分主義的立論の可能性と限界

以上、財政再建が最優先となるような財政緊縮の要に迫られた場合において、住民に対して行われる行政サービスに係る予算分配については、福祉施策などの平等主義や優先主義の考えに沿った事業に対して行われること、また、財政的余裕がある場合には、これに加え、自治体が考える功績根拠に沿った産業振興をはじめとした地域活性化に資する事業への分配がなされることを明らかにした。

これを受け、こうした平等主義や優先主義の原理を持ち出さなくとも、別の立論として、ニーズの高い事務事業への分配を行い、一定の水準に達すれば、あとは自治体の考える功績主義的なものへとシフトするという十分主義的なものにとらえればよいのではないかとの指摘も考えられる。ここで、そうした立論の可能性と限界についても考察しておくこととする。

実際、分配的正義の議論に際して、ニーズの概念を提示し、ニーズに応じた分配をすべきとする議論もある (Braybrooke 1987; Wiggins 2002; Thomson 2005; Reader 2007 等参照)。ニーズ重視の議論に共通しているのは、単なる欲求とは異なる何らかの基本的ニーズの存在とそうしたニーズを充足させることの優先性を指摘している点である<sup>228</sup>。典型的な主張と

---

<sup>228</sup> 本文で取り上げたウィギンズのほか、例えば、ブレイブルック (Braybrooke 1987) は、ニーズ要素とその最低供給基準の考え方を示し、これを満たすことを優先すべきとする先行性原理 (Principle of

して、ウィギンズ (Wiggins 2002) は、ニーズの分類のため、深刻さや緊急性のほか、どのような場合でもそれなくしては危害を被らずにいられないという性質を固定性や基本性、非代替性として挙げ、これらの性質をもつニーズを死活的ニーズ (vital needs) として重視する。そして、多数者の欲求のために誰かの死活的ニーズを犠牲にすることはならないという制限原理を唱えている。

自治体の予算分配において、ニーズに基づいた十分主義的分配の適用可能性を考えた場合、実際には、個別の予算分配の際に、福利水準の十分主義的閾値を設定し、各住民の現状に照らして閾値に達するように予算分配を行うことは困難である。また、住民を単位とすることが非現実的であるとして、行政分野ごとに各行政サービスの水準について閾値を設定して、それを満たすような分配を行うといったことも、一部の個別事業において想定できたとしても、それを普遍的に自治体の予算分配全般に適用することは、やはり困難である<sup>229</sup>。結局、自治体の個別の予算分配の場合、包括的な算定ルールに基づいて十分主義的に分配することはできないのである。この点、交付税制度により包括的に制度化され、各自治体に対し閾値に基づく移転額の算定がルール化されている国地方間の財政移転とは異なっている。

もし仮に、個別の分配ケースに十分主義的分配の考え方を適用するとすれば、例えば、閾値未満の閾値近傍の者と閾値未満の閾値よりはるか低い水準の者とでどちらに分配をするかについて、閾値に到達すること自体を重視するとすれば、前者への分配が是認されることともなりうる。そのような反直観的結論を導かないものとするには、結局は、閾値未満の領域において、平等主義や優先主義といった別の分配原理に基づいて個別の財をどう分配するかという観点が必要となってくる。

さらにいえば、仮にもし、死活的ニーズのようなミニマムなニーズの概念を受け入れ、それを満たすための分配上の閾値の存在を仮に認めたとしても、閾値を構成するニーズをそうしたニーズに限定することが妥当であるとはいえない。現代の公的部門の活動を見れば、死活的ニーズの充足以外に公的部門が関知しないというのは非現実的である。そもそも、自治体の予算分配であれば、死活的ニーズのレベルについては、法令等による義務付けに沿って大部分が既に実施されていることが想定されるため、死活的ニーズ以外の何らかのニーズ概念が必要となってくる。この場合、何らかの重要とされるニーズを各人の必要度に応じて充足するということが理想的には想定されるが、それを実際の予算分配に引き直せば、もはや、死活的ニーズのような比較的明確なニーズ概念に沿って対応することは困難なものとなり、住民各々の属性や環境に応じて、その欲求にどう対応するかという問題に接近し

---

Precedence) を唱えている。また、トムソン (Thomson 2005) は、重視すべきニーズとして、深刻な危害を被らないために不可避 (inescapable) なニーズを根本的ニーズ (fundamental needs) と分類している。

<sup>229</sup> 自治体は、総合計画やその実施計画等を策定し、複数年にわたる計画期間の施策目標を設定することはあるが、それが各年度の自治体予算の具体的な分配において、各行政費目にどの程度の額の分配を行うかを規定するものではない。計画上、明確に事業のアウトプットを規定するものが一部事業にあり得たとしても、それが様々な分野で多様な事業を展開する自治体の予算分配全体を規定するルールとはならない。

てくる。そうなれば、限定的ニーズ概念ではとらえきれない、どう分配するかという分配原理に基づく議論が必要となってくるのである。

以上のとおり、個別の分配における分配原理を考えた場合、十分主義的分配の実施が困難である以上、結局、どう分配するかという分配原理が必要となり、第1章で見た十分主義におけるクリスプの同情原理に典型的に見られるように、平等主義や優先主義といった他の考え方に依ることとなる。分配の考慮の際にニーズの違いによって重み付けが異なってしまうとといったニーズの区別に議論の意義を求めたとしても、分配や適用における平等な取扱いが求められるものであるかといった議論<sup>230</sup>や、優先主義的分配原理における優先度の重みづけとしての絶対的優先主義や加重優先主義<sup>231</sup>の議論の射程に収まってくるものと考えられる。結局、ニーズ原理とそれに基づく十分主義的な考え方を、個別の分配ケースにおいて記述的かつ指針的原理として捉えるのは困難と考えられる。

なお、これまで見てきたように、財政制約が強い場合、自治体の予算分配の原理として機能する平等主義や優先主義は、住民にとって福利の分配や適用にあたって実感できる視点に立つものであることから、これらの考え方に基づく分配は是認されやすく、自治体にとっては予算分配において紛争や判断を回避できるものとなるのに対し、財政制約が緩和され、地域活性化や地域の持続可能性の維持・向上といった政策目標を実践しようとする段階では、自治体が自ら考える功績根拠を一それが必ずしも住民に直接的・即物的に福利を与えるものでなくとも一設定し、それに資する予算分配を行うことが可能となってくる。

こうした点を踏まえれば、自治体のある時点の個別の予算分配というよりも予算分配全体の状況やその近年の推移について、平等主義や優先主義を中心とした第1フェーズの分配局面にあるといえるのか、または、功績主義的な分配を行う余裕がある第2フェーズの局

---

<sup>230</sup> ウィギンズ (Wiggins 2002) は、ニーズ要求を平等な扱いの要求とは区別し、経済的不平等下でも死活的ニーズは充たされうること、両者の要求が満たされない場合の失望の形態が異なることを指摘している。後者については、ニーズ要求の場合、要求者の生存やごく最小限の福利の問題であるにもかかわらず配慮されないことへの自己憐憫である一方、平等要求の場合は、共通の企てに同等に参加している者としてふさわしい配慮が示されず、侮辱され軽蔑的に扱われたとして、そこから生じうるのは妬みであるとしている。確かに、平等主義は他者との比較を通じて平等かどうか立ち現れる一方、死活的ニーズは他者との比較ではなく、自己の生存や生活に不可欠なものを充たすことに目が向くこととなる。しかし、自治体の予算分配の場合、国民としての基本的な生活のための義務的業務は法令等に基づき行われているのが前提であり、また、自治体の予算という、いわば地域の公的資源を住民の代表である議会の議決を経て民主的に決定していくものであることからすれば、自治体という共同体のメンバーとしての住民が適切に遇されているかが問われることとなり、ウィギンズのいう平等とニーズの要求の性格からすれば、むしろ、ニーズ要求よりも平等主義的取扱いを求める力学が働くといえよう。結局のところ、分配の議論において、ウィギンズのように対象となるニーズを最低限の基本的なニーズに限定することが妥当とはいえないこと、そして、分配の対象となるニーズの概念を広げていけば、そもそも公的部門の分配には何らかのニーズはあると主張しうることから、ニーズ概念やニーズ要求そのものから分配のあり方を規定することが困難になってくるといえよう。この点で、本文に指摘するとおり、ニーズ原理に依拠したとしても、どう分配するかという分配原理の観点から、平等主義や優先主義の考えを持ち出さざるを得なくなると考えられる。むしろ、ニーズの概念は、欲求との区別や道具的・手段的ニーズと絶対的・死活的ニーズとの区別を提示している点で、厚生や基本財、CA といった概念とともに被分配項を考察する視座を提供するものと考えられよう。実際、ニーズアプローチを CA と対比しつつ、CA の側からニーズアプローチの射程が狭小であることを指摘する議論 (Sen 1984; Alkire 2005 など) もなされている。

<sup>231</sup> 第1章注64参照。

面にあるのかといったことを事後的に、ある程度大まかではあっても記述的に説明し、評価することはできよう。

しかしながら、このことをもって、十分主義が個別の予算分配の原理として指針性を持つとまではいいがたい。個別の予算分配に際して、各住民の福利水準や特定政策分野の行政水準に係る閾値や第1フェーズと第2フェーズを画然と分けるラインが明確に引けるというのではなく、別の水準なり局面への移行は境目のないグラデーションの下で徐々になされていくものである。自治体の個別の予算分配の判断に際して、分配前に閾値のラインを政策的に一定のルールに基づいて算定しつつ、それに達することを分配方針とすることは現実的には困難であるという点で、十分主義的考え方は、規範的な指針として個別の予算分配を方向づける機能を持つものではないといえる<sup>232</sup>。本稿では、自治体の予算分配原理を記述的かつ指針的なものとして捉える観点から、自治体の個別の予算分配を規定する原理としては、平等主義や優先主義に即した分配と功績主義的分配を提示するものである。

なお、財政の健全化と地域活性化の双方を勘案して予算分配を進めることができる通常の自治体の場合は、どちらにどの程度、施策の重心を置くかは各々の自治体の財政状況や地域環境にもよるが、少なくとも平等主義・優先主義的施策を等閑にして産業振興や地域振興策を進めることは困難であるといえよう。

#### (6) 自治体予算分配における2つのフェーズについての自治体運営上の意義

最後に、自治体運営上、予算分配の2つのフェーズがどういった意義を持つかを総括して本章を閉じることとする。第1フェーズの場合、財政的余裕がない中であって、自治体としての施策選択における紛争／判断回避的対応により、法令等による義務的業務と住民にとっての平等主義的・優先主義的予算分配による事務事業の実施の枠にとどまる。外形的には他団体と同様に総合行政主体としての行財政運営権があったとしても、そこには、自治体として地域の現状や将来ビジョンを踏まえ、自ら必要と考える施策を展望し実行する状況にはない。これは、財政制約によって実質的な自治が縮小・喪失しかねない状況が出来していることを意味するといえよう。自治体の予算分配において、ミニマムな対応が必要とされたときに法令等による義務付け業務や平等主義的・優先主義的な事務事業が選択されるからといって、これらの事務が地域活性化等の他の事務より重要であるということを短絡的に

---

<sup>232</sup> アーネソン (Arneson 2006) は、十分主義に対して、閾値をアприオリに明確に設定することが困難であると批判し、そうした閾値の存在を否定する。アーネソンのいうように、個別の予算分配に資するような、アприオリに明確なラインを設定することが困難であることは認められるが、その一方で、平等・優先主義的なフェーズと功績主義的施策の積極的な実施も可能となるようなフェーズの違いは、地域特性や社会経済環境等に応じてではあっても存在するといえる。これは、厳格な財政再建が必要な局面と財政再建と地域再生の両立を求める局面を通じて分配原理に違いがみられた夕張市の事例研究からわかることである。リーダー (Reader 2007) が指摘するように、重要な違いを示す明確な事例があれば、そうした違いが存在することは認められるといえよう。どこかで線引きすることは困難であるにせよ、両フェーズ間で違いがみられる以上、第1フェーズから第2フェーズへの移行を十分主義的な見地から大まかに事後的に評価したり記述的説明を行ったりする余地はあるといえよう。



意味するものではないと考えられる。なぜならば、自治体にとって、法令による事務や住民への平等主義的・優先主義的事務を実施することは、いわば当然に行われるべきといえるものであって、自主的・総合的行政主体としての存在意義は、地域の実情等を勘案しつつ、地域の持続可能性をいかに高め、地域を活性化させていくかという点にこそ見出されるともいえるからである。

だとすれば、当然に行うことが期待される事務と、地域の自主的・総合的行政主体としての存在意義が問われる事務について、財政窮乏下で選択を迫られたときに前者が優先的に実施されるものであったとしても、自治体として、どちらが重要であるかという問いについては、さほど意味をなさないといえよう。むしろ、地域において、そのような問いを発せざるをえないような状況を招かないようにすることが重要となってくる。だからこそ、夕張市も財政再建の実施に最大限の努力を求められる状況に陥りつつも、粛々とそれだけを行う状況から脱しようとし、実際に、財政再建と地域活性化の両立による地域の持続可能性の維持・向上を図っていったのである。

あらためて、自治体の財政状況によって予算分配の原理が異なってくるものであることがわかるが、自治体の予算分配の原理のありようは、自治体自らが行う行財政改革による財政力の涵養に依ることもさることながら、国地方間の融合関係の下での財源保障制度に大きく依存することとなる。終章では、自治体の財政状況と予算分配原理の働き方を左右する国地方間の財政移転について取り上げ、自治体予算分配のありように係る規範論的考察を閉じることとしたい。

表 7-2

財政再建計画の変更、財政再生計画の策定及び財政再生計画の抜本的見直しによる事務事業一覧

(※) の付されている事務事業は、法令等により予算化が義務的とならざるを得ないものを指す。また、「事業の性質」については、各事業の有する最も主要な性質に基づき分類しているが、主要な性質を複数有すると解されるものについては「/」により併記している。

○財政再建計画の変更による事務事業一覧

変更時期	事業名・項目名	臨時／継続	事業の性質
H19			
①9月			
	診療所改修等	臨時	普遍
	幸福の黄色いハンカチ基金造成・活用	継続	普遍
※	早期退職者退職手当確保	臨時	組織・財政管理
	公的資金補償金免除繰上償還	臨時	組織・財政管理
	し尿処理場改修	臨時	普遍
※	電算システム改修(後期高齢者医療保険制度導入)	臨時	組織・財政管理
	スクールバス購入国庫補助活用	臨時	組織・財政管理
※	電算システム改修(障害者自立支援法)	臨時	組織・財政管理
※	道道改良工事移転補償事業(支障物件撤去)	臨時	組織・財政管理
※	旧観光事業消費税納付	臨時	組織・財政管理
②3月			
	福祉灯油事業	臨時	個別A
	幸福の黄色いハンカチ基金造成・活用	継続	普遍
※	H19退職者退職手当確保	臨時	組織・財政管理
③3月 (軽微)			
	寄付金積立(救急資機材整備)	臨時	普遍

変更時期	事業名・項目名	臨時／継続	事業の性質
H20			
①3月			
	公的資金補償金免除繰上償還	臨時	組織・財政管理
※	地方公営企業等金融機構出資	臨時	組織・財政管理
※	保育所入所児童扶助費・児童手当	継続	個別A
	救急自動車整備等	臨時	普遍
	消防救急隊員養成等	臨時	普遍
	老朽市営住宅等解体費	臨時	組織・財政管理／個別C
	市営住宅再編調査	臨時	組織・財政管理／普遍
	市営住宅使用料等滞納処分	臨時	組織・財政管理
	除雪機購入	臨時	個別A
※	後期高齢者医療保険制度創設に伴う措置	継続	個別A
	公共用地先行取得	臨時	組織・財政管理
②6月			
	清水沢プール上屋新設	臨時	個別A
	市立診療所指定管理者補助	臨時	普遍
	救急車整備事業	臨時	普遍
③9月			
※	一般会計人件費確保(時間外・退職手当)	臨時	組織・財政管理
	消防職員の採用等	継続	普遍
	燃料費増への対応	臨時	組織・財政管理
	総合行政システムの改修	臨時	組織・財政管理
※	住民税の公的年金からの特別徴収システム導入	臨時	組織・財政管理
※	障害者自立支援法に基づく対策事業	臨時	個別A
	墓地埋葬等委託事業	継続	組織・財政管理
	学校支援地域本部事業	臨時	個別A
	消防携帯無線機器整備	臨時	普遍
	夕張神社法面崩壊箇所緊急応急工事	臨時	個別C
	平和し尿処理場破砕機整備	臨時	普遍
	共同浴場修繕	臨時	個別C
	紅葉山会館屋根塗装	臨時	個別C
	公営住宅修繕	臨時	個別A
※	保育所入所児童扶助費(国庫負担金改正)	継続	個別A
	消防防災倉庫等整備	臨時	普遍
	養護老人ホーム借入地方債繰上償還	臨時	組織・財政管理
※	過年度過誤納還付金	臨時	組織・財政管理
	幸福の黄色いハンカチ基金活用	継続	普遍
	市立診療所光熱水費節減対策工事	臨時	普遍
④3月			
※	退職手当相当額増	臨時	組織・財政管理
	福祉灯油事業	臨時	個別A
	中学校大規模改修工事(前倒し実施)	臨時	組織・財政管理
※	国保繰上増(繰上基準)	継続	組織・財政管理
	災害用備蓄	臨時	普遍
	生活関連施設等維持修繕	臨時	普遍／個別C
	市役所庁舎等改修(国補正交付金事業)	臨時	組織・財政管理／普遍
	救急車・除雪車両整備	臨時	普遍
	復興再建基金積立(国補正の交付金事業)	臨時	組織・財政管理
	道営住宅管理(修繕)	臨時	個別A
	幸福の黄色いハンカチ基金等積立	継続	普遍
※	消防団員退職報償金	臨時	組織・財政管理
⑤3月 (軽微)			
※	定額給付金給付	臨時	普遍
※	子育て応援特別手当給付	臨時	個別A

変更時期	事業名・項目名	臨時／継続	事業の性質
H21			
①3月			
※	時間外手当の確保	臨時	組織・財政管理
	公営住宅除却等	臨時	組織・財政管理／個別C
	休日・夜間救急医療体制補助	継続	普遍
	消防ホース整備	臨時	普遍
	救急救命士養成	臨時	普遍
※	投票人名簿システム構築	臨時	組織・財政管理
	中学校統合に伴う備品等購入	臨時	個別A
※	保育所児童扶助、児童手当給付、生活扶助給付増	継続	個別A
	幸福の黄色いハンカチ基金等積立・助成	継続	普遍
	農山漁村活性化交付金事業	臨時	個別B
	美しい森林づくり基盤整備交付金事業	臨時	個別B
※	後期高齢者広域連合負担金増	継続	組織・財政管理
	小砂金の沢ズリ山応急工事	臨時	個別C
	ユーパロ幼稚園の運営	継続	個別A
	外国語指導充実(ALT採用)	継続	個別A
	妊婦健診補助	継続	個別A
	市営住宅明渡訴訟	臨時	組織・財政管理
	滞納管理等システム整備	臨時	組織・財政管理
	土地売却測量調査委託	臨時	組織・財政管理
※	個別外部監査	臨時	組織・財政管理
	臨時職員任用	継続	組織・財政管理
	職員住宅修繕	臨時	組織・財政管理
	職員等出張旅費	臨時	組織・財政管理
	住基システム整備(効率化のための前倒し)	臨時	組織・財政管理
※	障害者福祉システム整備	臨時	組織・財政管理
②6月 (軽微)			
	資源ゴミ分別回収推進事業	臨時	普遍
	不法廃棄物・投棄物整理事業	臨時	普遍
	地域活性化促進事業(観光情報窓口等委託)	臨時	個別B
	行政窓口設置事業(ふれあいサロン)	臨時	普遍
	消費者行政活性化事業	臨時	普遍
	農山漁村活性化プロジェクト支援交付金事業	臨時	個別B
	農業排水河川水位管理委託	継続	個別B
	鹿の谷公衆便所管理	継続	個別C
	地域イベント助成(SLフェスティバル)	臨時	個別B
	地方債繰上償還	臨時	組織・財政管理
	市立診療所光熱水費増嵩経費負担	臨時	普遍

変更時期	事業名・項目名	臨時／継続	事業の性質
H21			
③9月			
	廃棄物処理基本計画委託	臨時	普遍
	炭鉱資料分類整理委託(国補正交付金事業)	臨時	普遍
	消防・生活関連施設設備等維持修繕	臨時	普遍／個別C
	バス待合所整備(児童生徒の通学時の安全確保)	臨時	個別A
	不用施設除却	臨時	組織・財政管理／個別C
	車庫管理業務(旧公社から引継)に係るシステム整備	臨時	組織・財政管理
	市本庁舎屋上防水等修繕(国補正交付金事業)	臨時	組織・財政管理／普遍
	新産業創造助成要綱に基づく企業助成	臨時	個別B
	三セク損失補償一部繰上償還	臨時	組織・財政管理
※	過年度過誤納還付金	臨時	組織・財政管理
※	子育て応援特別手当給付	臨時	個別A
	女性特有のがん検診推進事業	継続	個別A
※	更生医療給付費(障害者自立支援法による医療給付)	継続	個別A
	市営住宅移転関係意向調査等の臨時職員経費	臨時	組織・財政管理／普遍
	土地売却に係る測量調査委託	臨時	組織・財政管理
	幸福の黄色いハンカチ基金助成	継続	普遍
	公営住宅修繕	臨時	個別A
	特定法人農地貸付事業	継続	個別B
	共同浴場修繕	臨時	個別C
※	養護老人ホーム入所扶助費	継続	個別A
	文化スポーツセンターボイラー移設取替	臨時	普遍
	中学校閉校記念事業補助	臨時	個別A
	市立診療所屋外排水管補修	臨時	普遍
	議会地域懇談会開催経費	臨時	組織・財政管理
※	公有財産売却後に発生した損害賠償金	臨時	組織・財政管理
※	諸統計調査経費	臨時	組織・財政管理
※	市道工事に伴い発生した損害賠償金	臨時	組織・財政管理
	期末勤勉一ヶ月復元(※本文改正)	継続	組織・財政管理
④12月			
	新型インフルエンザ接種費用負担軽減	臨時	個別A
※	全国瞬時警報システム整備事業	臨時	組織・財政管理／普遍
	資源ゴミ分別パンフレット作成の臨時職員雇用	臨時	普遍
※	生活保護システム改修	臨時	組織・財政管理

○財政再生計画に新規に登録した事務事業一覧

事業名・項目名	臨時／継続	事業の性質
住民基本台帳ネットワークシステムの機器更新・維持	継続	組織・財政管理
暴力追放・防犯団体に対する事業費補助	継続	普遍
交通安全市民運動推進委員会への事業費補助	継続	普遍
消費者相談業務(※)	継続	普遍
岩見沢人権擁護委員協議会負担金	継続	普遍
容器包装廃棄物の分別収集	継続	普遍
生活館等の法定点検	継続	普遍
し尿処理場の建設	臨時	普遍
公衆便所維持管理	継続	普遍
合併処理浄化槽普及促進事業	継続	普遍
千代田三叉路花壇の整備	継続	個別C／普遍
市内交通体系の見直し(バス路線補助)	継続	普遍
地上デジタル放送への移行(※)	臨時	普遍
市立診療所の光熱水費負担	継続	普遍
夕張市立診療所新築	臨時	普遍
一次救急医療体制確保のための補助	継続	普遍
高齢者公共交通利用負担軽減事業(敬老パス)継続	継続	個別A
緊急通報システム電池交換	継続	普遍
老人福祉会館の管理運営	継続	個別A
小・中学校の統廃合(通学体制確保等)	継続	組織・財政管理／個別A
幼稚園の運営継続(職員報酬など)	継続	個別A
ALT(外国語指導助手)の配置	継続	個別A
学校支援地域本部事業	臨時	個別A
文化スポーツセンターの管理運営	継続	普遍
文化スポーツセンターの維持補修(吊り物ロープ保守点検)	継続	普遍
清水沢プールの管理運営	継続	個別A
奨学資金貸付事業	継続	個別A
北海道都市教育委員会連絡協議会等負担金	継続	組織・財政管理
消防体制(救急救命士養成)	継続	普遍
防災備蓄品の整備	継続	普遍
緊急消防援助隊の災害派遣費用(※)	継続	組織・財政管理
消防施設整備(救急車・消防車輛)	継続	普遍
はしご付き消防自動車オーバーホール	臨時	普遍
水土里情報利活用促進事業の実施	継続	個別B
農山漁村活性化プロジェクト支援交付金事業	臨時	個別B

事業名・項目名	臨時／継続	事業の性質
除雪体制	継続	普遍
橋梁の点検・補修(計画策定。補修は変更対応)	臨時	普遍
土木維持管理車両の更新	継続	普遍
除雪車輛の更新	継続	普遍
南清水沢清水ヶ丘住宅線の道路整備	継続	個別C／普遍
沼ノ沢市街線の道路整備	継続	個別C／普遍
紅葉山市街線の道路整備	継続	個別C／普遍
市営住宅再編事業	継続	組織・財政管理／普遍
市営住宅滞納処分事業	継続	組織・財政管理
市営住宅への火災警報器の設置(※)	臨時	個別A
市営住宅での地上デジタル放送の受信(※)	臨時	個別A
都市計画マスタープランの作成	臨時	普遍
都市計画変更(用途地域の見直し)	臨時	普遍
都市計画図作成	継続	普遍
水道会計収益の確保(一般会計繰出(福祉減免))	継続	個別A
公共下水道事業の経営健全化	臨時	組織・財政管理
市有財産の解体及び管理(当初2年分。以後変更対応)	臨時	組織・財政管理／個別C
市有財産の売却等	継続	組織・財政管理
収納対策強化(図書購入)	継続	組織・財政管理
滞納管理システムの更新	継続	組織・財政管理
行政執行体制の確保	継続	組織・財政管理
臨時職員等の採用	継続	組織・財政管理
職員住宅の管理及び維持修繕	継続	組織・財政管理
本庁舎清掃業務(床磨き)	継続	組織・財政管理
本庁舎清掃業務(トイレ)	継続	組織・財政管理
公用車の更新	継続	組織・財政管理
会議録翻訳の業者委託	継続	組織・財政管理
職員研修費	継続	組織・財政管理
小中学校パソコン整備(更新)(後年次は変更対応)	臨時	個別A
小・中学生への鑑賞機会の確保	継続	個別A
林道管理経費	継続	個別B
紅葉山地区「道の駅」整備	臨時	個別C／個別B
図書コーナー図書検索システム整備	継続	普遍
人工透析患者通院支援	継続	個別A
市立診療所病床確保負担金	継続	普遍
初期救急確保負担金	継続	普遍
社会福祉協議会への補助	継続	個別A
子育て支援事業の充実(すくすく育児教室)	継続	個別A
保育料の引き上げの見直し	継続	個別A

○財政再生計画の抜本的見直し（平成29年3月）により登載された事務事業一覧

事業名・項目名	臨時／継続	事業の性質
地方創生(地方版総合戦略)関係		
認定こども園の整備	臨時	個別A
子ども一時預かり保育	継続	個別A
放課後の子どもの居場所づくり	継続	個別A
妊産婦安心出産事業(交通費助成)	継続	個別A
若年層・女性向け民間低家賃住宅の整備	臨時	個別A
住宅取得・リフォームに対する助成	継続	普遍
空き家の実態調査・老朽住宅除却に対する助成	継続	組織・財政管理／個別C
2子目以降の保育料の無料化	継続	個別A
中学生までの子どもの医療費の無料化	継続	個別A
見守りや支えあいなどの福祉活動を行う地域サロン活動への助成	継続	個別A
指定管理者による体育施設の総合的な管理に基づく合宿誘致	継続	普遍
展示リニューアルを含めた石炭博物館の大規模改修と維持管理	継続	普遍
学生と連携した地域の魅力おこし	臨時	普遍
新規創業者や就業のための資格取得者に対する助成	臨時	個別B
地域の担い手育成のための研修等支援	臨時	普遍
炭層メタンガス(CBM)の開発支援と活用研究	臨時	個別B
夕張メロンの安定生産に向けた基盤整備 (ハウス設置等助成、雇用実態調査等)	臨時	個別B
林道の点検改修(林業支援) (林道整備)	臨時	個別B
市有林を活用した日本一の薬木産地化事業	臨時	個別B
被保護者に対する就労支援事業	継続	個別A
小中学校のスキー事業支援 (小中学校のスキー授業支援)	継続	個別A
小中学生の漢検・英検受験助成	継続	個別A
学習支援・資格取得支援・人的交流等を促進する夕張高校魅力化プロジェクト	継続	個別A
小学校におけるICT活用教育の充実 (タブレットパソコン配置)	臨時	個別A
貧困世帯等への学習機会の提供	継続	個別A
子育て、文化、交通結節点機能をもった複合施設の整備	臨時	普遍
市営住宅再編事業(Ⅱ期・Ⅲ期)	継続	組織・財政管理／普遍



事業名・項目名	臨時／継続	事業の性質
老朽化した市立診療所の移転改築	臨時	普遍
デマンド交通の本格実施	継続	個別A
敬老乗車証のデマンド交通利用者への拡充	継続	個別A
第2次耐震改修促進計画の策定	臨時	普遍／組織・財政管理
改正道路法に基づく道路修繕計画の策定	臨時	普遍
観光施設の維持(温泉送湯管の定期的メンテナンス)	継続	個別B
共同浴場のボイラー改修	臨時	個別C
一般廃棄物最終処分場の整備	臨時	普遍
火葬場内火葬炉の定期的修繕	継続	普遍
その他事務事業		
税等各種事務システムの更新	臨時	組織・財政管理
夕張中学校整備工事 (中学校グラウンドの水道整備、教室網戸整備)	臨時	個別A
小中学校パソコン更新	臨時	個別A
小学校社会科副読本作成	臨時	個別A
戸籍事務電算化及び更新	継続	組織・財政管理
じん芥収集車・リサイクル収集車の更新	臨時	普遍
PCB汚染廃棄物の処理(※)	臨時	普遍
救急車・消防自動車の更新	臨時	普遍
文化スポーツセンターボイラー配管修繕	臨時	普遍
不用公共施設の除却	臨時	組織・財政管理／個別C
住民負担の軽減		
個人住民税負担の軽減	継続	普遍
軽自動車税負担の軽減	継続	普遍
行政執行体制の見直し		
一般職給料削減率の見直し	継続	組織・財政管理
一般職期末勤勉手当の復元	継続	組織・財政管理
特別職給料の増額見直し	継続	組織・財政管理
特別職期末手当の増額見直し	継続	組織・財政管理
特別職退職手当の増額見直し	継続	組織・財政管理
議員定数の削減	継続	組織・財政管理

## 終章 国地方間財政関係制度の原理と運営の方向

我が国の国地方間財政移転制度を規定している原理については、第2章において、制度の性格に照らして、運平等論的機能十分主義であることを示した。この分配原理により、各自治体が必要な事務を行えるよう地方交付税による財源保障を行う一方、各自治体は、財政状況が悪化した場合、一定の財政指標に基づいて財政健全化の努力を行うことが義務付けられる。指標が大きく悪化した財政再生団体に対しては、交付税制度上、国は基本的に赤字解消のための債務返済に係る利子負担を除いては支援の対象としない一方で、災害等の自己責任に帰せられない事象に対処する必要がある自治体に対しては、特別交付税などにより措置をするというのが基本であり、その意味で運平等論的な取扱いがなされているといえる。

終章となる本章では、これまで考察してきた地方財政運営や財政再生団体の概況、夕張市の財政再生（再生）過程を踏まえ、国地方間財政移転制度を規定する運平等論と機能十分主義の原理間でどのような相互作用があるのか、また、こうした原理と制度の実際の運用の間でどのような関係性があり、その運用にどのような課題や注意点があるのかといった点について考察していきたい。

具体的には、まず、国から地方への財政移転制度が国地方間関係を支える基底的存在であることをあらためて指摘し、そうした存在として信頼性を維持しつつ制度を運営していくためには、国地方間の財政移転の原理と実際の交付税制度や健全化制度がどのような関係性にあるべきかを考察する。また、これまでのマクロの地方財政運営や財政移転の原理に照らして考えられる国による財源保障の性質と陥穽について指摘し、最後に、これらを踏まえ、国地方間財政移転制度の運用に当たり留意すべき点について提示していく。

第2章が、国地方間財政移転制度の性格や趣旨から制度を構成している原理を明らかにするものであったのに対し、最終章では、そうした原理から導かれる指針性と実際の制度の運用過程を相互参照することによる反照的均衡を求める考察を通じ、我が国の国地方間財政関係制度とその運営の妥当なありようについて示唆を得ようとするものである。

### 1. 国地方間の融合的關係と財源保障の基底性

自治体の予算分配の原理のありようは、自治体自らが行う行財政改革による財政力の涵養に依ることもさることながら、国地方間の融合関係の下での財源保障制度に大きく依存することとなる。ここでは、国から地方への財政移転による財源保障がいかに我が国の国地方間関係において基底的存在であるのか、国地方間関係の変容を仮定した場合の議論を通じて明らかにしたい。

## (1) 国地方間関係を具現化する手段としての財政移転制度

国地方間の財政移転制度は、国地方間関係を具現化するための手段である。国柄として、内政の主体である地方自治体に何を求めているかによって、国地方間の財政移転の原理も異なってくる。これまで述べてきたとおり、我が国の国地方間関係は融合的なものであり、その関係下で自治体は地域の自主的・総合的行政主体として住民福祉の増進を図ることとされている。

国は、様々な施策の実施について、地域を総合的に束ねる自治体に委ね、事務を法令等で義務付ける一方、適切に実施できるよう、地方交付税を通じて機能十分主義的な財源保障を行っている。交付税はすなわち、国地方間関係そのものを規定する特定の政策志向を持つというよりも、国地方間の融合的關係下で地方において実施することが必要となる事務事業をつつがなく進めるための手段である。

これは、交付税がその算定上、補助裏を見ていることについて批判的な議論がなされない点にも見て取れる。実際、地方財政計画に基づく交付税額の算定においては、国庫補助事業の地方負担分も含まれるが、これはいわば財源保障を行う側の義務的なものとして捉えられるものであって、これをもって、国庫補助事業を行わせるという観点から交付税自体が政策誘導をしているといった指摘がなされることは少ない(黒田 2006: 135)。これは、交付税制度が政策誘導をしているというよりは、国地方の融合關係の下で地方が実施する事務を行うための保障として機能し、国地方間關係の下で実施すべきとされた様々な事業を住民に適切に届けるための手段であるとの認識が広く共有されているためである。

なお、融合關係下で地方が行うべき様々な政策の推進を図るため、交付税が多様な政策を適切に算定に取り込める原理となっていることには留意が必要である。第2章や第7章で示したとおり、交付税制度の機能十分主義が国にとっての功績主義的要素を伴うものとなっているとしたのは、この性格ゆえである。交付税のこうした特質からくる注意点については後述することとしたい。

## (2) 国による規律・統制と財源保障制度の連動性

ここで、融合關係下におけるこうしたきめ細かな機能十分主義的財源保障ではなく、自治体の自主性を重んじた財政移転というものを想定し、それがどういう帰結をもたらすかを考えていくこととする。これにより、融合關係下の機能十分主義的な財源保障制度がいかにより我が国の国地方間關係の基底をなしているかが示されることとなる。

自治体は地域の総合的行政主体であるが、自治法第1条の2の文言からもわかるとおり、「自主的」という冠もつく総合的行政主体である。この点をとらえ、自主性の名の下に、融合關係下の事務が義務的であると非難し、それを拒もうとすれば、そうした事務を引き受ける帰結としてのきめ細かな財源保障も拒むべきものとなるか、または義務的事務の履行自

体は受け入れるとしても、内容の義務付けが弱められた融合関係下でそれに応じて弱められた財源保障の限りでしか事務の実施に付き合わないということとなる。こうして、分権の方向性として、事務事業をどの程度実施するかを突き詰め、いわば実施するか否かのレベルにまで選択や自由度を持つこととした場合、これに合わせて、自律と財源保障の折り合いを付けた算定方法を採用しようとするれば、それは、機能十分主義的ではなく資源十分主義的なものになっていくと考えられる。

というのも、地方が担う行政分野やその内容について義務性が薄くなった場合、そもそも、きめ細かに各自治体の意向に沿って財源保障をしようとするのは、地方にとって自律的ではないとして、国としてもきめ細かな算定は行わなくなるからである。もし、融合関係が弱まった中であって、様々な事務事業に対するきめ細かな分配の是非を考えた場合、それは、各団体の望む主観的厚生を被分配項とした上での財源保障ということとなり、国地方間の公的部門間の財政分配としては成り立ちがたいものとなってしまふ。したがって、財源保障を一定程度合理化し、資源主義的に各団体に外形的に同じ基準で分配する方向に向かうと考えられる。このとき、財源保障の総枠も、第2章で分類した所要財源要求型の算定の積上げではないので、既定財源内十分主義として、外形的に決まる財源総額を外形的基準で分配するスキームになっていくと考えられる。

一方で、もし財源保障がそのように資源主義的で簡素なものとなった中で、引き続き国から地方に対し事務の内容を細かく義務付けるとなれば、自治体によっては、機能を果たすのに十分な財政移転でないことから、地方税の増徴などによる対応をしなくてはならなくなる。この状況は、戦前の自治体が国の事務を地方の負担で執行していた自己調達主義のようなものであり、自律的な行財政運営とはいえなくなる。事務の義務付けだけが存置し必要な財源保障が弱まり、決められた事務を行う以外の余力が失われていくばかりか、国から義務付けられた事務のために自治体として地域住民に対して負担を強いることとなる。わが国の国地方間の財政関係が財政調整制度の創設以来、自己調達主義から財源保障主義に転換されてきた歴史的経緯（第2章1参照）からすれば、このようなケースが出来ることは避けられるべきことといえる。したがって、もし財源保障が簡素な資源主義的なものとなれば、国による義務付けも弱められるべきであると解されよう。

こう考えていくと、国から地方への法令等による事務の義務付けによる規律や統制の強さと国から地方への財政移転に係る財源保障の厚さは相互に連動することが明らかとなる。義務付けが弱められ、財源保障が資源主義的で簡素なものになれば、義務付けが弱められた行政サービスについては、どの地域でも一定水準で提供することが困難になっていく。そうした状況を国民・住民が許容するのであればそれでもよいが、その場合の国地方間関係は融合的なものではなく、より分離的なものへと変容したものとなろう。行政サービスは地域によってさまざまで、そうした違いや格差もまた受け入れるべきということになる。

もし、そうした状況を国民・住民が受け入れず、各地域で同様の公共サービスを提供する必要がある一方、どの自治体も普遍的に実施する義務を負わないのであれば、自治体以外の

何者かが実施する必要がある。人口減少・少子高齢化が進み、国民・住民がライフステージ等に応じて各々の人生の質（Quality of Life）を維持していくことが求められている成熟した社会国家<sup>233</sup>にあっては、福祉保健分野や教育をはじめとした様々な行政分野において、公的部門による何らかの対応が迫られるものとなろう。このケースでは、地方がサービスの提供の義務的主体としての中心的位置から撤退している以上、国が出張ることが想定され、中央政府の出先機関なり、中央政府から事務執行を受託した民間団体等が地域での当該サービスの提供という特定目的を担うということになる<sup>234</sup>。この場合、国地方間の融合的關係下での総合的行政主体としての地方、というのではなく分離的關係下でより限定された分野の特定の事務を行う地方団体へと性格を変えたものになっていく。

なお、実施の有無を自治体に委ねたとしても社会国家として公的部門が何らかの事業実施を普遍的に迫られるものとして、さきに例示した福祉保健や教育といった分野は、現在の地方の目的別歳出でみると、全体の約49%（平成27年度決算における民生費・衛生費・教育費の合計）を占めており、これに消防や警察といった住民生活の安全安心を確保する分野も加えると、約55%となる。結局、質的自治の追求により、これらの分野について、地方にとって実施の有無の判断も含めた自由度が増したとしても、公的対応が普遍的に必要であるとして国が企画から執行までにコミットすることとなるボリュームは大きい。国地方間関係の一部の分野限りで影響が出るというよりも、総合的な国地方間関係そのものの変容を促すインパクトがあるといえよう。

### （3）量的／質的自治の確保と機能十分主義的財源保障の必要性

自治体にとって、こうした分離的な国地方間関係下においては、地域のことをよろず総合的に考えなければならないということを不自由にとらえるのであれば、自らの望む分野に一定程度特化して事務を実施する自由を有することとなる。が、その反面で、地域の住民福祉につながることにについて、基本的にあらゆることを考え実施できた従前の立場からは撤退していることとなる。自らが撤退した分野では、国の出先機関なり受託機関が業務を担うこととなるが、これは一方で、自治体にとって、その地域での自らの機能の低下につながり、実施したい事務範囲が狭まるという不自由に転化することになるとも考えられる。これは量的自治の縮小ということになる。それまでは、義務付けられているとはいえ、現場の第一

<sup>233</sup> ピケティ（2014：第13章）は、社会保障と教育の着実な実施が求められる国家体制を「社会国家」と呼んでいる。財政破綻後の夕張市の財政再建（再生）計画の策定・推進の事例に見られるとおり、財政窮乏下の自治体においても、高齢者や子どもへの優先主義的対応により、狭義の福祉施策に加え教育関連の施策の実施も図られている。「福祉国家」という用語がそれらを包含しているとしても、社会保障と教育を併せ、その推進が要請されるものとして、「社会国家」と呼ぶ方が国地方を通じたわが国の状況をより適切に表せると考えられる。このため、ここでは「社会国家」の用語を用いている。

<sup>234</sup> 金井（2018：52-54）は、統治者と被治者の一致が必要な民主主義体制下において、国地方間関係を融合的なものから分離的なものとしようとした場合に、それまでの融合的な事務事業には国に関わる側面があることから、この側面について地方に任せるとすれば、統治者＝住民と被治者＝国民が同一ではなくなってしまうため、国は地方に任せきれず、多くの事務を国が結局引き取ってしまうと指摘している。

線で総合的にさまざまな事務を行うという権限自体は量的自治とともに担保されていたことになり、また、この場合に、義務付けの基準に上乘せ・横出し等により地域に即した事務を遂行するほか、義務付けられた事務と関連した自主的な事務を遂行する余地がある<sup>235</sup>ものを、自らが行えるそうした事務の射程を放棄することにつながる事となる。

こうなると、量的自治に加え当該事務に関連した地域独自の事務を自主的・総合的に実施するという質的自治の余地も狭まったものとなろう。したがって、量的自治と質的自治はトレード・オフの関係として捉えられるのではなく、量的自治を持つことで総合行政主体としての一定の質的自治を追求することも可能になっていると捉えられよう。総合性を放棄し又は弱めた場合に、国が引き取って行うこととなる事務分野については、地方が独自に施策を行う余地が法的に認められない可能性もあろうし、もし認められるものであったとしても、その分野については国の領分であり、地方が何らかの事業を実施することは、ただでさえ資源主義的財政移転により地方側の財政上の制約も強まる中では、謙抑的にならざるをえなくなると考えられる。

こうして、義務付けからの解放という質的自治を求め、所掌分野の縮小すなわち量的自治の縮小を通じて別の面での自治を失うということになるかもしれない。このときには、財源保障面においても簡素な外形的基準等による資源主義的な財政移転により、融合的国地方関係下での交付税算定と比べ、格差がより大きくなっていることも想定される。だとすれば、条件不利地域をはじめとした大多数の地方部にとっては、自律の観点から財政移転制度やその算定方法の抜本的変更をどこまで求めるのかは疑問であるといえよう。

以上のように、様々な住民サービスが一定の水準で求められる現代の社会国家にあって、国地方間関係と財源保障の原理について自治体の自治の態様と合わせて考えていくと、自治体にとっても、融合的關係下での機能十分主義的な財源保障によって業務を遂行していくことが量的自治と質的自治を併せて総合的行政主体としての自治を担っていくことに適合的であり、それ自体は否定されるべきものとはいえなくなってくる。むしろ、きめ細かな機能十分主義的財源保障を自主性拡大の観点から大転換し、資源十分主義的なものとしようとするれば、結局は自治体の担える業務範囲の縮小、ひいては裁量の縮小にもつながっていくことが想定される。

#### (4) 現行の国地方間関係・自治・財政移転制度の社会国家における関係性と基底性

これまでの議論は、図終-1のとおりまとめられる。現状においては、集権・分散の融合関係の下で、自治体は総合的行政主体として法令により義務付けられた事務を含め地域に必要とされる事務の多くを担っており、量的自治を享受している（図終-1(A)）。

---

<sup>235</sup> 消費税を5%から8%、10%へと引き上げる議論がなされた折、社会保障財源としての国地方の消費税込シェアを決定する際に、自治体が国の社会保障制度の実施以外に様々な社会保障関係施策を実施してきたことが詳細に確かめられている（第7章注227参照）。

業務の義務付けを回避し、事務の執行の有無まで決定できるレベル（図中、質的自治の高低を分けるラインを超えた高レベル）にまで質的自治を高め、分権・分散で分離的な関係（図終-1(B)）を目指そうすれば、財政移転も一定の簡素で外形的な資源主義的なものとなっていく。その場合、条件不利地域をはじめ多くの地方部で財政的制約から担えない業務が生じ、業務によっては、結局それを国が引き受けるといった局面（図終-1(C)）に至ることとなる。

条件不利地域以外の自治体の中には、自らの財源と権限で事務を実施する状態を維持しようとするものもあるかもしれない。当該事務を地方で行おうとする自治体においては、行政の体制整備も含め、実施に際してはその地域の住民負担が必要となる。一方、その事務を国が引き取って実施することとなる地方では、国の負担で国が実施する事務となる。自治体間のこうした差異について、自ら当該事務を実施しようとする自治体の住民が許容するとは考えにくく、結局は他の地域と同様、当該事務からの撤退と国による事務の引き取り（図終-1(C)）につながるものとなる<sup>236</sup>。

図終-1(C)の局面、すなわち、自治体が資源主義的財政移転に伴う財政制約から事務を選別し、量的自治のレベルを下げ、地域の事務であれば総合的にどのようなものにもコミットするというレベルから、地域の実情に応じて実施の有無や内容が地域ごとに異なっていてよいような事務のみを実施するレベル（図中、量的自治の低のレベル）に移行した場合、自らが行うこととする特定の事務のみに対する裁量は大きいという分権・集中の状態になる。この場合、自治体が自らの限られた財源でごく限られた分野に特化することとなり、自治体が行わなくなる事務を国が引き取っていく中で、各行政分野の執行レベルまでも含めた所掌事務を拡大し、国が自らの権限や裁量で実施していくことになる。このため、分権・集中の状態は、集権・集中（図終-1(D)）に向かう過渡的なものと考えられる。（図終-1①）。

以上のことからすれば、国の関与が普遍的に必要とされる事務について、分離型の国地方関係を維持することは困難であるといわざるを得ない。そして、社会国家においては、さきに言及したとおり、このような事務が多くなっている。分権・分散を志向する結果、資源十分主義的財政移転となり、国地方間関係が結局は集権・集中に至るとする議論の帰結は、国地方間のごく一部の限定的な事務に関するものと捉えることは適切ではない。

こうしたことを踏まえれば、量的自治を享受しつつ、業務の実施自体は義務付けられると

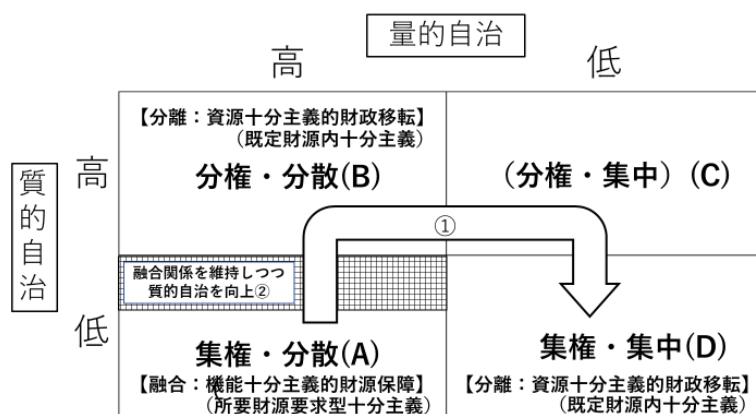
---

<sup>236</sup> もし仮に、ある事務を自ら行おうとする自治体に対して、外形的資源主義の算定額に一定の上乗せで国から財源が付与されるような措置がなされたとしても、実施しない地域においては国が引き取って行うような事務である以上、自ら実施しようとする自治体に対しても財源付与とともに一定の規律密度による義務付けが働くことが想定され、こうした地域においては、国が直接事務を行う地域との対比において、あたかも国の事務を受託して執行する形態と変わらなくなる可能性が大きい。結局これでは、高い質的業務を享受し自ら事務を行おうとする団体の質的自治が低下することになってしまいかねない。実質的には、図終-1の(C)や(D)の状況下で国の事務を受託している状態に近似することとなる。または、ある事務について、自治体間で実施の有無が異なることを避け、国がすべての自治体に対して必要な財源を付与して地方が事務を実施するようにしたとすれば、国の事務と整理されたものを実施することから、下請けの要素がより色濃くなるものと考えられる。

しても、その内容については極力規律を受けない、といった一定の弱められた規律密度<sup>237</sup>の中で、想定される業務に必要な財源保障は適切に受ける（図終-1②）という状況こそが、自治体として総合的に地域の事務を担いつつそのための財源を確保するという観点からは妥当と解されることとなる<sup>238</sup>。すなわち、集権・分散の融合的關係の中で国の集権による義務付け部分を極力緩和し、その部分について一定の質的自治を行使しつつ、他の関連事業とあわせ地域住民の福祉の増進に総合的に対応すること、そしてそのために必要な機能十分な財源保障を受けることが、量的自治と質的自治を享受しつつ円滑な財政運営を図るために必要と考えられる。現代の社会国家において総合的な自治を推進する上でも、融合的關係の下での機能十分主義的財源保障は、国地方間関係を基底的に支える存在であるといえよう。

図終-1

国地方間関係・自治・財政移転制度 の関係性



(筆者作成)

以上、交付税制度は、現下の融合的国地方間関係の下で総合的にさまざまな行政分野を担

<sup>237</sup> 規律密度としては、自治体が事務を実施することを求められるにせよ、極力、地域の実情に即した内容とすることが望ましい。一方で、実施を求められる事務であるということは、全国レベルで何らかの統一的で公平と考えられる基準が必要とされる場合も多いと考えられる。国としては、自治体の独自の取組を基本としつつ、事務の遂行上、統一的基準が必要とされるものについては適切にこれを設定していくという、両面に目配りしたスタンスが求められよう。市川（2012: 230）は、分権改革の作業の性質を論じる文脈で、「個々の行政分野ごとに、中央政府による統制と地方政府の自律性の必要性を比較衡量しつつ、両者の『兼ね合い』を探るという作業とならざるをえない」としている。

<sup>238</sup> 地方分権改革においては、機関委任事務の廃止とともに国の地方への関与の法定化により、透明性の高い関与が目指された。しかし、ここでは関与自体が否定されたわけではない。また、その後の分権改革において、各種事務事業に係る義務付け・枠付けの緩和も図られた。しかし、これらの改革にあっては、自治体の自由度を高めることにはなったが、総じて国の関与を解消する分離の方向には行かず、また、国地方間の財政移転・財源保障についても、機能十分主義的な原理が変更されることもなかった。総体でいえば、融合的關係下で適切な財源保障を維持しつつその範囲内での自治体の自由度を拡大させる改革（図終-1②の状態を目指すもの）であったといえる。国地方間の融合關係と機能十分主義的な財源保障の下で自治体が総合的行政主体としての役割を果たすという姿が、現代の社会国家における我が国の国地方間關係の基底をなしていることの一つの証左であると考えられる。



う自治体に、きめ細かな財源保障を担っているが、交付税の分配原理を変えようとすることは、ひとり交付税制度の問題というよりも、その背景にある国柄としての国地方間の融合関係そのものと自治体が広範に担う総合的な役割の変容につながるものであって、しかも、そのような国地方間関係を、おいそれと変更させることが困難である以上、結局は、こうした国地方間関係を踏まえたものとして、自治体への機能十分主義的財源保障をいかに適切に機能させるかが重要となってくるのである。これは、国地方間の財政移転制度とその運用の実際について、現代の社会国家における国地方間の融合関係を基底的に支えるものであるとの現実を前提にしつつ、その中でよりよい姿を求めていこうとする非理想理論（第1章参照）としてのアプローチであるといえよう。

## 2. 国地方間財政関係制度を規定する原理間関係

国地方間の融合関係と量的・質的自治を支える財政移転制度のありようについて、現行の枠組が有している基底性を論じてきたが、では、財政移転制度とその原理が安定的にそうした基底性を維持するためにはどういった関係にあるべきかを、地方財政健全化制度による財政規律の維持の観点も交えつつ論じることとする。

### (1) 地方財政健全化制度に見る自治体の財政責任

自治体の選択や責任により財政運営が悪化した場合には、運平等論的に自助努力での財政健全化が必要となる。そして、財政指標が一定の数値を示し、財政状況が悪化している場合には、夕張市のように、財政運営において、国の逐次の同意を要する計画策定・変更を通じて財政再建を進めなければならない。ここで注意すべきなのは、地方が財政再建の努力を強いられるのが必ずしも自治体の責任や選択に起因するもののみとは解せられないことである。

具体的には、健全化法により、財政悪化における国地方の財政責任はどうあれ、外形的に実質赤字比率等の財政指標に応じて自治体には財政健全化の取組が義務付けられることとなる。数値悪化の原因は、社会経済情勢の悪化、国の財政運営の影響、地方行財政制度の不備、災害等不測の事態への対応、自治体の財政運営の失敗等様々なものが考えられるにもかかわらず、である。財政の赤字や窮乏の要因がいずれのものか、または複数の要素があるとして各々がどの程度のものなのかは明らかではなくても、財政規律を維持する制度としては、自治体の財政指標を外形的に判断し、自治体に財政再建努力を義務付けるものとなっている。

とりわけ、再建法から健全化法への移行により、旧再建団体の基準と同様の財政再生基準よりもさらに前の段階として早期健全化基準が設けられており、この段階において財政健全化計画を策定し財政再建に取り組むことが必要となっている。健全化計画の内容について

て国の同意を要することはないにせよ、健全化の自助努力は義務付けられている。これは、自治体の財政状況の悪化の程度が大きくなる前に財政健全化を促すという点で財政規律の維持に効果的ではあるが、一方では、たとえ自治体の財政悪化が国の財政運営の結果や地方行財政制度の運用の不備によるものであったとしても、早期の段階から、自治体に財政再建の責を負わせ、自治体による財政健全化努力を通じて財政悪化を解消させるものとなる。

このように、制度上、自治体の政策選択、国の行財政運営などといった財政悪化の原因を問わず、外形的な指標の悪化により自治体が財政健全化を行うものであり、実際には所与運であるにもかかわらず責任を果たすということにもなりうる。自治体は、国が法で規定したこうした財政健全化制度を受容するものである以上、財政状況の改善努力は自治体各々で行うものとなっているとする割り切った考えもありうる。しかし、この場合、健全化制度とは別に、国が制度上負っている交付税による財源保障を適切に行っているかという機能十分主義的観点からは、問題が生じることとなると考えられる。ここに、財政健全化の責任を自治体がどう負うかについて、国地方財政移転を規定する運平等論と機能十分主義という原理とそれらに基づく制度の間でのあるべき関係を整理する必要性が生じるのである。

## （２）機能十分主義と運平等論の地方財政制度への作用関係

地方財政制度の安定的運営のためには、地方への交付税による財政移転制度と財政規律を維持する財政健全化制度との間で適切な相互作用関係が保たれる必要があり、そのためには、制度を支える分配原理がどう働くかが重要となる。結論から先にいえば、交付税制度と財政健全化制度が分配原理に裏打ちされた統合的で妥当な制度運営となるためには、所与運を適切に織り込んだハイブリッドの運平等論的機能十分主義による財源保障が行われた上で、運平等論的に自治体が財政健全化努力を義務付けられるというレキシカル・オーダーが働くことが必要と考えられる<sup>239</sup>。

財政悪化の要因については先に述べたとおり様々ではあるが、大きく3つに分かれると考えられる。①地方団体が実施する事務事業への国の財源保障が不十分、②災害等の自らの責任によらない状況が発生、③放漫な自治体運営等により財政が悪化、といった要因である<sup>240</sup>。要因①や②については、国が地方に対し機能十分主義的考慮により適切に財源保障を行うことにより、選択運とされる③について自助努力を求めることが妥当となる。

---

<sup>239</sup> 地方交付税制度において、機能十分主義と運平等論がレキシカルに適用されていく訳ではないことに留意が必要である。交付税算定の原理としては、所与運を織り込んだ上で自治体の機能を維持できるように算定すべきとする意味で、レキシカルにではなく、ハイブリッドのかたちで運平等論的要素が入っている。本稿で主張しているのは、総体としての地方財政制度において、適切な分配原理を備えた交付税制度と健全化制度が統合的に機能するためには、所与運を織り込んだ機能十分主義的財源保障がなされた上で、自治体が財政健全化制度の下で運平等論的に財政健全化の自助努力を行うことが妥当なものとなるということである。

<sup>240</sup> バブル崩壊やリーマン・ショックなど社会経済状況の悪化については、個別の自治体に帰責性があるとは考えにくく、その意味では自治体が制御しがたい外部環境の変化であって、本稿では、災害等による財政環境の悪化と同様のものとみなしておくこととする。

なお、災害発生や世界的な経済悪化など、地方に帰責性がないと考えられるもので、国の制度や政策運営に帰責性があるともいえない②の場合、所与運をどう織り込んで財源保障を行うかについては、国と地方の担う役割や、地方の受益に対する地方自らの負担の必要性や能力等を勘案することとなる。地域に資することを行う経費について、自治体として負担する努力もあってしかるべきであり、地方の財政需要について国が完全な財源保障をすることが必ずしも適当とはいえない。こうした場合、具体的には、その事案に応じて必要となる地方の経費に対して、国が交付税等を通じてどの程度の財源保障を行うかの問題となつてこよう<sup>241</sup>。

いずれにせよ、地方の財政悪化に対する国や地方の責任及びその程度は、一義的に数値化することは困難であるにせよ、①・②への対応を機能十分主義的に着実に行うことで、残るは③となり、そうした地方財政制度の運営がなされていれば、各自治体の財政指標による外形的状况に応じて自治体に健全化努力を強いることとしても、不当なものとはいえなくなる。

したがって、所与運を織り込んだ機能十分主義が適切に作用しているかどうかはまずは重要であり、それがあつたからこそ、運平等論的に自治体に財政健全化を問えるということとなろう。ここにおいて、あらためて機能十分主義的に財源保障を行うことの重要性が認識できる。しかし、これまでの国地方間財政関係を顧みれば、十分な財源保障が常に確実になされるものとはいいきれない。そこで次に、これまでの国地方間財政移転の推移をまとめつつ、国から地方への財政移転がソフト化する場合の課題について指摘することとしたい。

### 3. 財源保障のソフト化の陥穽

#### (1) マクロの地方財政運営の変遷と夕張市を例とした自治体財政運営の関係

第2章や第3章で見てきたとおり、マクロの地方財政における国の制度整備やその運用状況によって、個別自治体における財政状況や再建の取り組み方も変わってくる。

例えば、再建法制定前には、地方財政計画において地方自治体に必要とされる額を十分には見積もり切れておらず、また、地方財政平衡交付金額を確保することが困難であつたこと

---

<sup>241</sup> 例えば、災害対応については、基本的に、高率の国庫補助やその裏負担に対する地方債の発行が行われ、後年度の元利償還金に対して高い割合で交付税措置がなされるなど、地方の負担を極力抑えるよう配慮されてはいるが、全額を国が面倒を見ているというわけではなく、国地方間で財政負担を分かち合っている。なお、東日本大震災の場合、甚大な被災であることや被災団体が財政力の弱い団体が多いことを勘案し、復旧・復興事業に係る地方負担分について、起債ではなく震災復興特別交付税により実質ゼロとする措置が講じられている。政策分野や需要の規模、地域の状況などに応じて、国の財源保障の程度も異なってくるものではあるが、総じていえるのは、地方に帰責性があるといえないものについて、国にも帰責性があるといいきれないものであつても、それを理由に、国が地方に対して財政措置を等閑にするのは妥当とは解されないということである。国は、地方に必要な財源保障の任（交付税法第1条等参照）に当たっている以上、自治体の財政力や地域での受益とそれに対する負担の必要性の程度等を踏まえつつ、適切に機能十分主義的な財源保障を行うことが基本となろう。

もあり、多数の赤字団体が生じた。そうした事態への対処のために再建法が制定され、昭和 29 年度の赤字団体は、財政再建計画を策定して財政再建を行うこととされ、財政再建債による赤字負担の平準化が図られた。また、地方交付税制度の発足により、地方自治体への財源保障をより適切に行うよう制度が整備され、昭和 40 年代初頭まで交付税の率が拡大していった。その後の石油ショックや国庫補助率の引下げ、バブル崩壊等による財源不足の中にあっても、地方財政対策が講じられていく中で、地方財源の確保が図られ、昭和 40 年代以降は、新たに再建団体となる団体は極めて少数で推移していった。

事例研究として第 4 章以降において取り上げた夕張市についていえば、平成 18 年度は、三位一体改革の一環として、段階補正の簡素・合理化の方向での見直しが行われてきており、小規模団体への配慮に対し修正が加えられるなど、地方財政についても合理化・健全化圧力が強い時期であった。不適切な財政運営を行っていた夕張市自体の財政破綻は早晚避けられないものであったにせよ、財政破綻により財政再建計画を策定することとなったこの時期は、多くの自治体が地方財政の合理化・効率化の方向の中で職員給与の独自カット等を行うなどの行財政改革が進展しており、夕張市は、そうした団体に対する徹底したベンチマークにより、様々な経費項目について厳格に抑制した財政再建計画を策定した。

平成 19 年度は、地方財政全体において折半対象財源不足額が生じないなど全体的に財政が落ち着いていたが、翌 20 年度にはリーマン・ショックで経済状況が悪化し、それからは交付税でも必要な歳出枠が確保されるとともに、各種の経済対策の交付金が創設され、自治体にとっては当座必要な財政出動ができるよう対策が講じられた。財政再建団体である夕張市もこの例外ではなく、財政再建計画下にあつて、むしろ、本来ならば行えなかったであろう老朽化施設等の改修などの対応が可能となった。

平成 22 年度には政権交代があり、政権交代前から地方財政の合理化圧力は弱まっていたが、その傾向が一層強まった。条件不利地域をはじめとする地方の財源保障や格差是正が唱えられ、三位一体改革期に一度合理化された段階補正の復元など、格差縮小や交付税額の増加が見込まれることとなった。その後、自民党政権に復したが、地方財源の確保の流れは変わらず、さらに、経済成長と人口減少対策の観点から地方創生が積極的に展開されるようになり、地方に対する各種交付金の創設や交付税措置が図られていった。

夕張市においては、財政再建団体時代には、義務的事務事業のほか、住民にとって平等主義的または優先主義的で市民からは実施が当然視され批判されにくい事務事業を行うこと以外は困難であったが、三位一体改革後の財政環境の変化の中、急激な人口減少に直面している夕張市としても地方創生の施策を行う必要があることを国に認知させつつ、市として地方創生に必要な施策を将来に向け考え、市民に提示していくことが可能となっていった。地域経済の活性化に加え、各住民の利益に単純に功利的に還元できないような地域の歴史や文化の伝承、住民間交流の維持・活発化なども含め、市として地域のためと考える功績根拠に基づいて功績に適う事務事業を企画し、実施に移していったのである。

こうした地方創生等の諸施策を盛り込んでもなお、計画期間をそれほど延ばすことなく、

新たに制定された健全化法に基づく財政再生計画を策定し、また見直していくことができたのは、これまで見てきたように、国から地方への財政移転の環境が、三位一体改革後に地方にとって有利な方向にシフトしてきたことが大きい。

このように、国の財源保障の状況によって自治体の財政状況も変化し、自治体の予算分配に働く原理も変遷していくこととなる。財政再建制度の開始以後は、機能十分主義的に地方財源の確保がおおむね図られていき、各自治体が所与運によるにもかかわらず再建制度によって財政再建団体として財政再建を迫られるという事態は回避されてきたといえる。こうしたことに対して、第2章で述べたように、交付税等の地方財政制度が自治体の予算制約をソフト化し無駄を誘発するであるとか、ソフト化により自治体が国からの救済を期待することとなり、財政規律が働かなくなるといった「予算制約のソフト化」の議論があるが、実際のところ、国が必要と考える財源保障を地方に示した上で実施しているのであって、地方からすれば、そこで示された国の施策を織り込んで事業実施や財政運営を行うという当然の反応を示しているに過ぎないのである。

## (2) 財源保障のソフト化

これまでの地方財政の運営を見ると、国の財源保障により地方の予算がソフト化されるという懸念よりもむしろ、国の財源保障がそれまでコミットされていたものから縮小の方向へソフト化されていくという、「財源保障のソフト化」が起こりうることを指摘できるのである。さきに、財政再建制度開始以後はおおむね財源の確保が図られ、地方が再建制度の活用を強いられる事態は回避されてきたと述べたが、平成16年の地財ショックのように、もともと国がコミットしてきた水準から縮小変更することとし、それに伴い地方が行財政改革に迫られるという事例は存在する<sup>242</sup>。これは、国が財政改革を行う方向にある中、地方も努力することを期待ないしは当然視し、従来コミットしてきたレベルまでは国が保障をしなくてもいいだろうと判断して行われるソフト化である。

とりわけ、国地方で大規模な赤字を抱え、地方財源の確保のため臨財債や過去の特会借入残高などを抱えている状況からすれば、こうした財源保障のソフト化が今後また起こる可

---

<sup>242</sup> 昭和60年代の各種国庫補助の補助率カットとその恒久化、バブル崩壊後の国地方の減税などへの対応については、マクロの地方財政で制度的に対応することで個別自治体に影響を及ぼさないように配慮されてきたが、地方税制も含め国が用意してきた地方への財源保障のスキームをそれまでのものから減額方向に変更し、その穴埋めとして臨時的な措置（交付税の特例加算や臨時的な地方債による対応等）を図るという意味では、財源保障のソフト化の例であるといえよう。このほか、個別の事務事業に係る補助金や交付金の補助率・交付率の変更もしばしばなされることがあり、それへの対応なども、自治体財政に与える深刻度は交付税総額の削減ほど大きくないかもしれないが、財源保障のソフト化の一種と解されよう。このような場合、交付税算定で措置されることも想定されるので、その場合は影響が抑えられるが、自治体の予算編成上、補助金ではなく一般財源からの工面を要するものであり、補助率削減相当分について、そのまま各団体において一般財源が純増するわけではない。この点で一般財源の捻出にあたって自治体の予算運営に負担を強いるという側面はある。なお、奨励的な補助金の率の引下げの場合は、財源「保障」のソフト化ではないという理屈が成り立ちうるが、これとて自治体が元の補助率を前提に後年次に計画的に事業に取り組むことを想定していれば、やはり財源保障のソフト化の性格があるものといえよう。

能性がないとはいきれない。財源保障のソフト化は、運平等論的機能十分主義による制度運営を掘り崩し、必要な財源保障を前提にその上で自治体の財政健全化等の財政規律を図るという制度運営の基本を損ないかねないものとなる。

なお、予算制約のソフト化については、たとえその懸念があったとしても、地方財政法や健全化法といった法令レベルで、指標の悪化を踏まえて起債制限や自治体による健全化努力の実施が制度的・義務的にセットされている一方、財源保障のソフト化の抑制については、地方の財政規律の維持と同程度の拘束力を有した制度的な装置はないという意味で非対称的なものとなっている。このことからしても、国地方間財政関係においては、むしろ財源保障のソフト化の可能性を注視していく必要があるものと解されよう。

#### 4. 国地方間財政関係制度の運用における但書対応の必要性

本章でのこれまでの議論をまとめつつ、国地方間の財政移転制度とそれを支える分配原理の関係について整合性や安定性が保たれ、制度の運用が広く関係者間で信頼性のあるものとして維持されていくために必要なことを提示して、本稿を閉じることとしたい。

国地方間が融合的政府間関係を保ち、その下で自治体が地域において総合的に住民福祉の増進を図るという性格は、現代の社会国家における内政の骨格をなす国柄とでもいえるべきものであり、交付税による財源保障は、そのための枢要な手段として、自治体が国から法令等で義務付けられた事務をはじめ地域において住民のために必要と考える事務を適切に遂行するという役割を支えるのに不可欠なものとなっている。

国地方間関係を基底的に支えている財政移転制度の原理と実際の制度の運用が安定的に基底性を維持するためには、所与運を織り込んだ機能十分主義による適切な財源保障がなされることをレキシカルな前提として、運平等論的に自治体の自助的財政規律を問うという体系が必要となるのである。しかし、さきに指摘したとおり、国地方間関係の基底的存在である機能十分主義的な財源保障がその時々々の社会経済情勢や政府の意向などによりソフト化する可能性が存在する。

あらためて留意すべきことは、交付税という財源保障制度の分配原理である機能十分主義による制度運営のありようについて自覚的になる必要があるということである。なぜならば、国地方間財政移転制度は国柄を支える制度として軽々に扱うことが難しい一方で、その性格上、柔軟な算定を行える多面的な形態を有していることから、ともすれば便宜的に制度の趣旨や目的から離れた運用を図ることも不可能ではなくなるからである。自明・不変で、意識せずともよい事柄であれば無自覚のままでよいのかもしれないが、国地方間財政移転制度の運用は、そのようなものではないのである。

国地方間の財政移転制度やその下での自治体への分配の算定が柔軟なものとなりうるからこそ、おおもとにある施策や制度の目的に立ち返って、財源保障のソフト化がそこからの逸脱となっていないかを注視し、なっているとすればそれをいかに是正するかが重要とな

ってこよう。

#### (1) 但書としての「当為は可能を含意する」財源保障

財源保障のソフト化の可能性が存在するとして、そのときどきの財源保障の妥当性をどう評価すべきかについては、「当為は可能を含意する」ものとなっているかどうか判断基準となるものと考えられる。

「当為は可能を含意する」という言は非理想理論を語る文脈でしばしば用いられており、本稿でも第1章で言及しているが、国地方間の融合的關係下の財源保障主義では、国が設定する当為を可能とするような財源保障を行うのも国であり、したがって、設定した当為を財源面で可能なものとしてどう裏打ちするかについても、結局は国の姿勢によるところとなるといってよい。国地方間の事務分担や国による義務付けと財源保障は、住民への日々の行政サービスに関わる極めて実際的なものである。したがって、地方での実行可能性を含意しないような当為を国が自らの都合に合わせて設定することには妥当性を見出しがたいといえる。

しかしながら、その一方で、国地方間の融合的關係を前提に、国家財政の運営の一環として地方への財政移転を行う以上、国の諸政策や財政運営の基本的な方針の影響を受けるかたちで地方の財政需要を把握・算定して財源保障を行っていくことは完全に遮断できないし、すべきでもない。そのときどきの社会経済環境や国の財政の状況からして、財源保障のソフト化もやむを得ないと判断される状況も起こりうると想定される。

国の地方に対する機能十分主義的財源保障がこうした二面性を持つことを考慮すれば、国地方間の財政関係制度の運用において、どのような場合が許容しがたいソフト化なのかを適切に判断することが重要となってくる。

第7章4(3)で論じたとおり、国による機能十分主義的財源保障は、地方にとって必要な機能を果たすためのものであることからして、地方のためのものである。また、国が地方に実施を期待する業務を果たしてもらうための財政移転であることからすれば、それは国のためでもある。したがって、国地方間の融合的關係下での国から地方への機能十分主義的な財源保障は、国地方双方にとって必要なことであり双方に益するものである。

制度の趣旨をこのように捉えれば、財源保障のソフト化が問題となるのは、国にとってはソフト化により、もっぱら国の望む財政合理化の方針を充たすものとなるが、地方にとっては機能を果たすのに十分ではない財源保障となるときである。財源保障のソフト化によって、「機能が十分に発揮できない財源保障」となれば、それは形容矛盾となる制度運用といえるものであり、そもそも制度趣旨に適合していない運用となってしまう。したがって、財源保障のソフト化が発生していたとして、なお国として制度を維持し運用している以上、そこには、顕在的であれ潜在的であれ、国のスタンスとして、そのときの財源保障が地方において機能を十分に発揮できる水準にあるという解釈を採っていることとなり、それがゆえ

に合理化を提起し押し進めるというかたちが採られていることとなる。このため、財源保障のソフト化があるとして、それが問題となるものか否か、または是正されるべきものか否かを判断するには、こうした解釈の妥当性を検討していくことが必要となる。

「当為は可能を含意する」か否かの判断に即していえば、国として進めるべき施策を各地域で具体的に実施に移すべきとする「当為」は、そのための財源保障が「可能」を含意する限りにおいてこそ「当為」となるのであり、経済情勢や政策方針を踏まえた何らかの財源保障のソフト化も、この限りにおいて是認されうるという歯止めとしての但書的視点が必要といえる。したがって、そのときどきの国から地方への財源保障のあり方については、当為の存在を前提に、そのために自治体が必要な機能を発揮することが「可能」といえる財源保障となっているかどうかの解釈の問題として処理され、評価されることとなる。

## (2) 機能発揮が「可能」か否かの自覚的解釈の必要性

これまで述べてきたとおり、財源保障のソフト化は、従来の財源保障をせずとも自治体における機能の発揮は可能な状況であるとの解釈が存在した上で進められることとなる。このような解釈を示す合理化の形態としては、大別して、①地方財政に余裕があるとみなして行おうとする簡素合理化、②同じ行政サービスをより少ない財政資源で実施できるとする行革的効率化、③「当為」としての事務の義務性の緩和、④業務実施主体の広域化があげられる<sup>243</sup>。

①については、国の赤字財政の解消に向けた取組を進めようとする際などに、国庫当局が国との相対比較で地方の財政状況に余裕があると見て、地方への財源保障をソフト化しようということが考えられる。これまでも昭和60年代に行われた国庫補助率のカットの動きをはじめ、平成29年度にも国の財政制度等審議会において地方の基金残高の増加に対して財政の効率化の余地を見出そうとする主張など、毎年度の地方財政対策において国庫当局が示す意向に基本的に表れてくるものといえる。国からの財源保障が地方財政の状況を左右する以上、国の財政状況が安定・健全化することは地方にとっても重要ではあるが、そもそも事務配分とその財源保障の責を有しているのは国であり、また、地方は赤字債の発行や税制などの権限を国ほど広範に有していないことからすれば、単純に国と比較して相対的余裕があるかどうかで判断するのではなく、地方が適切に事務事業を行えるかどうか自体を考慮すべきであろう。

②については、例えば、民間委託等の業務改革を通じて、同じ業務をより少ない財政支出で効率的に実施している自治体の例があるならば、そのレベルに合わせた算定を行い、他の

---

<sup>243</sup> このほかにも、例えば、経済対策としての国税や地方税の減税等により地方財源に影響を及ぼす措置が講じられることも考えられるが、この場合には、各自治体に影響がないよう財源確保が図られることが当然視されるものであり、特例的な交付金の創設や交付税措置のある起債による対応などにより、地方財源の確保が図られることとなる。このため、機能発揮の可能性の解釈を提示するような財源保障のソフト化とは異なるものと考えられる。



団体にもそうした取組を誘導するという功績主義的な分配として立ち現れてくる。三位一体改革期の段階補正の合理化や、現在行われているヤードスティック手法を取り入れたトップランナー方式の交付税算定が典型的なものといえる。

③については、「可能」の解釈の問題ではなく、「当為」の義務性を緩和することで、その当為について、財源保障面で自治体の機能発揮が「可能」かどうかをきめ細かく考慮する必要性を弱めるものである。事務の廃止縮減ができれば、それに係る機能発揮について考慮する必要はなくなるが、そもそも社会国家の業務については、事務の廃止縮減が困難であるものが多いと思われる。法令等で義務付けなかったとしても、各自治体を実施することが定着しているものであれば、引き続き財源保障の対象とすることが必要なはずである。この場合に財源保障の対象からの除外や算定の合理化がなされるとすれば、結局は、期待される業務の内容や水準を充たす機能を発揮することを「可能」とする財源保障かどうかの解釈の問題に立ち戻ってくるといえよう。「可能」と解釈できない場合、財源保障のソフト化を伴う当為の義務性の緩和は、国から地方への負担の転嫁と解されよう。

④については、市町村間の水平的な連携や、水平的連携を一自治体に内部化する市町村合併、市町村事務を都道府県が代行する垂直的連携のほか事務の都道府県化といったことが考えられる。こうした取組を促すため、広域連携に必要な経費や需要を財源保障の対象としたり、各種行政事務について広域連携を前提とした規模のメリットが働いている効率的な水準での財源保障がなされたりする可能性が考えられる。きめ細かなサービス提供がそれまでより困難となる余地はあるが、抑えられたコストの下で一定の水準での業務執行は確保されることとなる。例えば、自治体間連携により事務執行体制を広域化したとして、事務を直接執行しない自治体でも財政面を中心に一定の分担を行えば、その地域での行政サービスの提供自体は保障されることとなる。人口減少・少子高齢化に直面している状況にあって、とりわけ小規模自治体等においては、各行政分野で単独・フルセットで事務事業を実施しようとしても、行政執行体制の構築や地域における担い手の確保が高コストとなるか、そもそも困難な状況となってくる。しかし、こうした広域行政が織り込まれた財源保障がなされれば、自治体単体での業務遂行の場合よりもコストを抑えつつ、かつ、業務実施のための人材確保など困難さが増している取組に手を出さずとも、専ら経費分担のための財政支出によって、地域における行政サービス提供機能の発揮は可能となると解される。

以上のような「可能」と解釈できると主張されうる財源保障のソフト化については、交付税の財政需要の算定が自治体にとって現実的に見て実行可能な水準へ誘導するものであったり、算定を簡素・合理化しても必要な機能の発揮が実際に可能であったりするものであれば、許容される余地はある。しかし、そうではない場合、例えば、法令等の規定などにより事務の内容や実施手法が実質的に変えがたいものであるにもかかわらず、国の歳出縮減と地方への負担の転嫁が目的であるような需要算定の方法をとり、それによって、各自治体において機能の発揮が困難となるのであれば、そのような財源保障のソフト化は慎むべきものとなる。もっぱら国の都合を優先した制度運用であり、国地方双方のための財源保障と

いう制度趣旨からの逸脱と考えられ、「当為は可能を含意する」ものとはいえないと解されるからである。

こうしたことを踏まえれば、①や③のケースは往々にして、是正されるべきソフト化となる可能性が高いと考えられよう。②のケースについていえば、例えば、三位一体改革期の段階補正の見直しは、小規模団体の段階補正の割増率を一律としたり、人口段階ごとに平均的行政経費を勘案する方法から、より効率的な財政運営を行っている上位3分の2の市町村の平均行政経費を勘案する方法へと一律に変更したりするなど、小規模自治体の状況にそぐわないものであった。その後、格差是正と財源確保のため復元されたことは既に述べたとおりである。これなどは、結局のところ「可能」を含意しないものであったことから適正化が図られたものと解される。この経験を経たためか、現在行われているヤードスティック手法を取り入れたトップランナー方式の算定は、導入が困難な分野を除外したり、民間委託による合理化が困難な小規模団体の存在を踏まえた補正を行ったりしており、慎重な制度設計がなされているといえる。

しかし、今後は、財源保障がたとえ十分であったとしても、法令により義務付けられた事務の遂行をはじめとした様々な行政サービスについて、④の検討を要するケースのように、地域での担い手が確保できないことなどから、事務事業の円滑な執行が困難となっていくことも想定される。また、人口減少・少子高齢化の状況にあつて国地方とも財政状況がさらに厳しくなっていくことも懸念される。したがって、あらためて「機能」が果たされるというのはどういう状態かについて、存在しうる解釈を顕在化させ選択肢として吟味する必要が出てくる。地方側も、それを国の都合による財源保障のソフト化を行うものであるとして、単に回避し退けるべきとみなすのは困難となってくるものと考えられる。この意味で、国地方双方が融会的関係の下での機能十分主義的財源保障の運用について、あるべき姿をこれまで以上に自覚的に模索していくことが必要となつてこよう。

### (3) 国地方の連帯した融合関係下での熟議の必要性

財源保障のソフト化については、自治体の財政規律を維持し予算制約のソフト化が起こらないものとするための財政健全化制度と異なり、法的に防止する制度はない。もちろん、地方自治法や地方財政法、地方交付税法で地方への適切な財源保障が謳われているが、健全化法が自治体の財政健全化の取組を自動的・制度的に発動させるようには、財源保障のソフト化を制約するものではない。

国から地方への毎年度の財政移転措置により国地方間関係が運営されている中であつて、社会経済情勢に国家として適時適切に対応していかなければならないことからすれば、法で硬直的なルールを明文化することが一概に望ましいともいえないし、一方において、1,700超の様々な自治体について、安定的に健全な財政運営を継続させるためには、財政悪化の早期の段階から法的拘束力を持った機械的な対応をしていくことが結局は地域や国家にとつ

て低コストでダメージを抑えられるものであるともいえる。したがって、各自治体の財政健全化制度と国から地方への財源保障制度のソフト化を防止する手立てが非対称であること自体は直截に批判の対象とはならないと考えられる。しかし、この点を考慮してもなお、住民生活に直結する行政サービスを担っている地方に対し、国がコミットした財源保障がソフト化されるかどうか、それがやむを得ないものかについては注意を払うことが必要であり、安定的な財源保障となるよう留意すべきことは、既に述べてきたとおりである。

この点、国において地方財政を担当する省庁と国家財政を担当する省庁が交渉しながら地方財政対策や財源不足への対応措置を講じていくことは、一方に偏することのない均衡に落ち着く力学が働く<sup>244</sup>ものであり、毎年度の地方財政対策において、自治体の財政運営に支障を与えないようマクロレベルで財源確保が行われてきた。また、単年度ごとではなく一定の年度にわたる折半ルールや一般財源総額同水準ルール<sup>245</sup>を設定するといった措置なども講じられている。今後とも、国地方間財政関係の運営に当たっては機能十分主義的な財源保障水準の確保や安定化、予見可能性の向上といった観点からの対応が求められる。

地方側についていえば、例えば、平成16年度の地財ショックのようなことは、そもそも、事前にある程度想定できたはずである（小西 2017: 76-78）との指摘もあるとおり、国の財源保障のソフト化の可能性について高を括るのではなく、国と地方が当事者として融合的關係を保とうとするのであれば、法定されている「国と地方の協議の場」などを通じて、地方としてどこまで国と各種の負担等のシェアを行っていくかなどを協議し、安易なソフト化の動きに対しては許容できない旨の意思表示を明確に行っていくなど、適切な関与を行っていくことが重要となってくる。

とりわけ、地方分権や自主性を追求するといっても、少子高齢化が進展する中であって、社会保障や教育の提供に一定の水準が求められる現代の成熟した社会国家の枠の中での自治体の役割を考えれば、完結した分権・分離の方向には行きがたい。融合関係の中で国地方が当事者同士として連帯し、地方にとっては地方の望む方向で国の施策の構築にいかに関与していくかが、実効的な分権の姿として重要となる。

というのも、国の財源保障が現実的な実行可能性を持ちつつ、「当為は可能を含意する」ものとなっているかについて説得力を持って説明できるのは、国ではなく、現に行政サービ

---

<sup>244</sup> 予算制約のソフト化を問題視する議論に対して、第2章において、地方財政規模が拡大したとしても、それは、国が事前に財源保障としてコミットし地方に様々な施策の実施を求めたものに地方が呼応しているに過ぎないこと、地方は起債制限や財政健全化制度により、いたずらに起債等を行って財政悪化に陥るといった事態が起こらないようになっていることを指摘し、予算制約のソフト化は考えにくいことを示した。国家財政と地方財政をそれぞれ所管する官庁間の折衝によって地方財政対策が決まっていくことにより、一方に偏しない力学が働くということは、財源保障のソフト化への抑止になるといえる一方で、非効率な自治体財政運営に基づいた財源保障は許容しない立場をとる国庫当局側の主張も厳然と存在することになることから、これもまた予算制約のソフト化を想定し難くする要素となっているともいえよう。

<sup>245</sup> 国の「経済・財政再生計画」において、交付団体をはじめ地方の安定的な財政運営に必要となる一般財源の総額について、平成30年度までにおいて、平成27年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保することとされており、複数年度間における地方への財源保障のルールとして国がコミットしているものである。

スを提供している当事者である地方である。地方が必要な機能を発揮できる状況かどうかについて、国がどのような解釈を提示しても、地方にしか実際の状況はわからない。社会国家として、国も福祉や教育等の基幹的制度の企画立案、運用といった業務を放棄できないとすれば、基本的に地方の意見を容れざるを得ないといえる。

そうであれば、地方財政対策や各種の地方財政措置について国から示されるのを待ちつつ、財源保障がソフト化された内容であったとしても提示されたものをただ不承々々受け入れ、国にソフト化の責を帰すといった、一方の当事者として主体的とはいえない状況とならないよう不断の注意を払うべきである。地方行政の現場を担う立場として、国に対し不当・困難なことについては適時適切に伝えつつ、より良い方向へと軌道修正を図っていくなどにより、連帯した融合関係を構築していくことが一層必要であろう。

国地方間融合関係を前提に、その下で機能する財政関係制度を考えるとすると、その運営は微調整とならざるを得ない。なぜならば、地方自治体は単一ないしは制限的に列挙された業務をやっているというものではなく、融合的関係の下での総合行政主体であるからこそ、多方面にわたり住民や地域経済に密着した業務を行っており、軽々にビッグバン的な飛躍した改革はできないからである。機能十分主義的な閾値やそれを構成する財政需要の内容や水準については、個々の行政分野の事務内容や国地方の役割分担を反映するものであり、そうした個々の行政分野や事務の性質に応じた判断が必要となる問題である。このため、当事者としての国地方双方がそれらの個別の事柄を丁寧に議論するという熟議のプロセスを経て合意形成を図り、正当化していくことが重要となってくるのである。

このプロセスを進めるに当たり、国地方とも、現行の国地方間財政関係を支えている規範論的原理に自覚的にならずして制度の当事者として運用や改革に当たることは避けられるべきであろう。本稿が示したように、当為は可能を含意するとの但書的視点に留意しつつ、運平等論を加味した機能十分主義的財源保障制度として、国から地方に対し適切な財源保障がなされることが必要である。そして、国地方双方がこうした原理に基づき国地方間財政関係を不断に検証していきながら、当事者として連帯してその関係の維持・構築を図っていくことが求められているといえよう。

## 参考文献リスト

### 【外国語文献】

- Administrative Office of the United States Courts (2011), "*Bankruptcy Basics (Revised Third Edition)*."
- Alkire, S. (2005) "Needs and Capabilities," in S. Reader (ed.), *The Philosophy of Need*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 229-251.
- Anderson, E. (1999) "What Is the Point of Equality?" *Ethics*, 109: 287-337.
- Anderson, E. (2010), "Justifying the Capabilities Approach to Justice," in H. Brighouse and I. Robeyns (eds.), *Measuring Justice*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 81-100.
- Anderson, M. (2012) "Democratic Dissolution: Radical Experimentation in State Takeovers of Local Governments," *Fordham Urban Law Journal*, 39: 577-623.
- Arneson, R. (1989) "Equality and Equal Opportunity for Welfare," *Philosophical Studies*, 56: 77-93.
- Arneson, R. (2000) "Luck Egalitarianism and Prioritarianism," *Ethics*, 110: 339-349.
- Arneson, R. (2006) "Distributive Justice and Basic Capability Equality: 'Good Enough' Is Not Good Enough" in A. Kaufman (ed.), *Capalibities Equality: Basic Issues and Problems*, London: Routledge, pp. 17-43.
- Arneson, R. (2013) "Egalitarianism," in E. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2013 Edition),  
URL = <<https://plato.stanford.edu/archives/sum2013/entries/egalitarianism/>>
- Arrow, J. K. (2012) *Social Choice and Individual Values*, Third Edition, New Haven: Yale University Press. 長名寛明訳『社会的選択と個人的評価』勁草書房、2013年。
- Baker, L., Gillette, C., and Schleicher, D. (2015) *Local Government Law Cases and Materials*, Fifth Edition, St. Paul: Foundation Press.
- Barry, N. (2006) "Defending Luck Egalitarianism," *Journal of Applied Philosophy*, 23: 89-107.
- Benbaji, Y. (2006) "Sufficiency or Priority?" *European Journal of Philosophy* 14: 327-348.
- Bognar, G. and Hirose, I. (2014) *The Ethics of Health Care Rationing*, London: Routledge. 児玉聡監訳『誰の健康が優先されるのかー医療資源の倫理学』岩波書店、2017年。
- Braybrooke, D. (1987) *Meeting Needs*, Princeton: Princeton University Press.
- Braybrooke D. and Lindblom C. E. (1963) *A Strategy of Decision*, New York: The Free Press.
- Briffault, R. and Reynolds, L. (2016) *Cases and Materials on State and Local Government Law*, Eighth Edition, St. Paul: West Academic Publishing.
- Brighouse, H. (2000) *School Choice and Social Justice*, Oxford: Oxford University Press.
- Broome, J. (1991) *Weighing Goods: Equality, Uncertainty and Time*, Oxford: Blackwell.
- Broome, J. (2015) "Equality versus Priority: A Useful Distinction," *Economics and Philosophy*, 31: 219-228.
- Casal, P. (2007) "Why Sufficiency Is Not Enough," *Ethics*, 117: 296-326.

- Coe, C. (2007) "Preventing Local Government Fiscal Crisis: The North Carolina Approach," *Public Budgeting & Finance*, 27: 39-49.
- Cohen G. A. (1989) "On the Currency of Egalitarian Justice," *Ethics*, 99: 904-944.
- Cohen G. A. (1993a) "Amartya Sen's Unequal World," *Economic and Political Weekly*, 28: 2156-2160.
- Cohen G. A. (1993b) "Equality of What? On Welfare, Goods, and Capabilities," in M. Nussbaum and A. Sen (eds.), *The Quality of Life*, Oxford: Clarendon Press, pp. 9-29. 竹友安彦監修、水谷めぐみ訳『クオリティー・オブ・ライフー豊かさの本質とは』里文出版、2006年。
- Cohen G. A. (2003) "Facts and Principles," *Philosophy and Public Affairs* 31: 211-245.
- Cohen G. A. (2008) *Rescuing Justice and Equality*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Crisp, R. (2003) "Equality, Priority and Compassion," *Ethics*, 113: 745-763.
- Crisp, R. (2011) "In Defence of the Priority View: A Response to Otsuka and Voorhoeve," *Utilitas*, 23: 105-108.
- De Angelis, M. and Tian X. (2013) "United States: Chapter 9 Municipal Bankruptcy—Utilization, Avoidance, and Impact," in O. Canuto and L. Liu (eds.), *Until Debt Do Us Part*, Washington DC: The World Bank, pp. 311-351.
- Department for Communities and Local Government, UK (2014) *A guide to the local government finance settlement in England*.
- Department for Communities and Local Government, UK (2017) *Accounting Officer System Statement*.
- Dworkin, R. (2000) *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*, Cambridge, MA: Harvard University Press. 小林公・大江洋・高橋秀治・高橋文彦訳『平等とは何か』木鐸社、2001年。
- Dworkin, R. (2002) "Sovereign Virtue Revisited," *Ethics*, 113: 106-143.
- Duve, T. and Drechler, W. (2011) "Insolvent Local Government: German Approach to Prevention," *Uprava*, 11: 7-34.
- Eckstein, H (1975) "Case Study and Theory in Political Science," in F. Greenstein and N. Polsby (eds.), *Strategies of Inquiry: Handbook of Political Science*, Vol. 7, Reading, Massachusetts: Addison-Wesley, pp. 79-137.
- Elster, J (1982) "Sour Grapes- Utilitarianism and the Genesis of Wants," in A. Sen and B. Williams (eds.), *Utilitarianism and Beyond*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 219-238.
- Estlund, D. (2017) "Prime Justice," in M. Weber and K. Vallier (eds.), *Political Utopias*, Oxford: Oxford University Press, pp. 35-55.
- Färber, G. (2002) "Local Government Borrowing in Germany," in B. Dafflon (ed.), *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 135-164.
- Feinburg, J. (1970) *Doing and Deserving*, Princeton: Princeton University Press.

- Feldman, F. (2016) *Distributive Justice*, Oxford: Oxford University Press.
- Feldman, A. M. and Serrano R. (2005) *Welfare Economics and Social Choice Theory*, Second Edition, Springer. 飯島大邦・川島康男・福住多一訳『厚生経済学と社会選択論』シーエーピー出版、2009年。
- Fisher, R (2016) *State and Local Public Finance*, Fourth Edition, New York: Routledge.
- Fleurbaey M. (2008) *Fairness, Responsibility, and Welfare*, Oxford: Oxford University Press.
- Foley, D. K. (1967) "Resource Allocation and the Public Sector," *Yale Economic Essays*, 7: 45-98.
- Frankfurt, H. (1987) "Equality as a Moral Ideal," *Ethics*, 98: 21-43.
- Friedman, D. (1989) *The Machinery of Freedom*, Chicago: Open Court Publishing Company. 森村進・関吉規訳『自由のためのメカニズム』勁草書房、2003年。
- Gaddis, J. (2002), *The Landscape of History*, New York: Oxford University Press. 浜林正夫・柴田知薫子訳『歴史の風景』大月書店、2004年。
- Galston, W. (2002) *Liberal Pluralism: The Implications of Value Pluralism for Political Theory and Practice*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gillette, C. (2014) "Dictatorships for Democracy: Takeovers of Financially Failed Cities," *Columbia Law Review*, 114: 1373-1462.
- Hart, H. L. A. (1973) "Rawls on Liberty and Its Priority," *University of Chicago Law Review*, 40: 534-555.
- Hayek, F. (2013) *Law, Legislation and Liberty*, Oxon: Routledge.
- Hindriks, J. and Myles, G. (2013) *Intermediate Public Economics*, Massachusetts: The MIT Press.
- Hirose, I. (2015) *Egalitarianism*, Oxon: Oxford University Press. 齊藤拓訳『平等主義の哲学』勁草書房、2016年。
- Hurley, S. (2003) *Justice, Luck, and Knowledge*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Huseby, R. (2010) "Sufficiency: Restated and Defended," *The Journal of Political Philosophy*, 18: 178-197.
- Kolm, S. C. (1971), *Justice and Equity*, translated by H. F. See, Massachusetts: MIT Press.
- Kimhi, O. (2008) "Reviving Cities: Legal Remedies to Municipal Financial Crises," *Boston University Law Review*, 88: 633-684.
- Kimhi, O. (2010) "Chapter 9 of the Bankruptcy Code: A Solution in Search of a Problem," *Yale Journal on Regulation*, 27: 351-395.
- Kimhi, O. (2012) "A Tale of Four Cities: Models of State Intervention in Distressed Localities Fiscal Affairs," *University of Cincinnati Law Review*, 80: 881-921.
- Kymlicka W. (2002) *Contemporary Political Philosophy: An Introduction*, Second Edition, New York: Oxford University Press. 千葉眞・岡崎晴輝他訳『新版 現代政治理論』日本経済評論社、2005年。
- LeLoup, L. (1988) "From Microbudgeting to Macrobudgeting: Evolution in Theory and Practice," in

- I. Rubin (ed.), *New Directions in Budget Theory*, Albany: State University of New York Press, pp. 19-42.
- Lijphart, A. (1971) "Comparative Politics and the Comparative Method," *The American Political Science Review*, 65: 682-693.
- Lindblom C. (1959) "The Science of Meddling Through," *Public Administration Review*, 19: 79-88.
- Lindblom C. and Woodhouse E., (1993) *The Policy-Making Process*, Third Edition, New Jersey: Prentice-Hall, 藪野祐三・案浦明子訳『政策形成の過程－民主主義と公共性』東京大学出版会、2004年。
- Lippert-Rasmussen, K. (2014) "Justice and Bad Luck," in E. Zalta (ed.), *Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2014 Edition), available online at <https://plato.stanford.edu/entries/justice-bad-luck/>
- Liu, L., Gaillard, N. and Waibel, M. (2013) "France's Subnational Insolvency Framework," in O. Canuto and L. Liu (eds.), *Until Debt Do Us Part*, Washington DC: The World Bank, pp. 221-259.
- Mason A. (2006) *Levelling the Playing Field*, Oxford: Oxford University Press.
- MacIntyre, A. (1984) *After Virtue: A Study in Moral Theory*, Second Edition, Notre Dame: University of Notre Dame Press. 篠崎榮訳『美德なき時代』みすず書房、1993年。
- Merton, R. (1968) *Social Theory and Social Structure*, New York: Free Press.
- Miller, D. (1999) *Principle of Social Justice*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Miller, D. (2008) "Political Philosophy for Earthlings," in D. Leopold and M. Stears (eds.), *Political Theory: Methods and Approaches*, Oxford: Oxford University Press, pp. 29-48. 遠藤知子訳「地球人のための政治哲学」、山岡龍一・松元雅和監訳『政治理論入門—方法とアプローチ』慶應義塾大学出版会、2011年。
- Mueller, D. C. (2003) *Public Choice III*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Murphy, L. and Nagel, T. (2002) *The Myth of Ownership: Taxes and Justice*, Oxford: Oxford University Press. 伊藤恭彦訳『税と正義』名古屋大学出版会、2006年。
- National Audit Office, UK (2014) *Financial sustainability of local authorities 2014*.
- National Audit Office, UK (2016) *Financial sustainability of local authorities: capital expenditure and resourcing*.
- Nozick, R. (1974) *Anarchy, State and Utopia*, Oxford: Basic Books. 嶋津格訳『アナーキー・国家・ユートピア—国家の正当性とその限界』木鐸社、1992年。
- Nussbaum, M. (2000) *Women and Human Development*, Cambridge: Cambridge University Press. 池本幸生・田口さつき・坪井ひろみ訳『女性と人間開発』岩波書店、2005年。
- Nussbaum, M. (2006) *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership*, Cambridge, MA: Harvard University Press. 神島裕子訳『正義のフロンティア』法政大学出版局、2012年。
- OECD/ Korea Institute of Public Finance (2012) *Institutional and Financial Relations across Levels*



- of Government*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing.
- O'Neill, M. (2012) "Priority, Preference and Value," *Utilitas*, 24: 332-348.
- Otsuka, M. (2003) *Libertarianism Without Inequality*. Oxford: Clarendon Press.
- Otsuka, M. and A. Voorhoeve (2009) "Why It Matters that Some Are Worse Off than Others: An Argument against the Priority View," *Philosophy and Public Affairs*, 37: 171-199.
- Parfit, D. (1984) *Reasons and Persons*, Oxford: Clarendon Press. 森村進訳『理由と人格』勁草書房、1998年。
- Parfit, D. (2000) "Equality or Priority?" in M. Clayton and A. Williams (eds.), *The Ideal of Equality*, Basingstoke: Macmillan, pp. 81-125.
- Parfit, D. (2012) "Another Defence of the Priority View," *Utilitas*, 24: 399-440.
- Parker, A. (2015) "Positive liberty in Public Finance: State Oversight of Local Government Debt and the North Carolina Model," *Campbell Law Review*, 37: 107-160.
- Pazner E. A. and Shmeidler D. (1978) "Egalitarian Equivalent Allocations: A New Concept of Economic Equity," *The Quarterly Journal of Economics*, 92: 671-687.
- Persson, I. (2001) "Equality, Priority and Person-Affecting Value," *Ethical Theory and Moral Practice*, 4: 23-39.
- Persson, I. (2007) "A Defense of Extreme Egalitarianism," in N. Holtug and K. Lippert-Rasmussen (eds.), *Egalitarianism New Essays on the Nature and Value of Equality*, Oxford: Oxford University Press, pp. 83-97.
- Persson, I. (2008) "Why Levelling Down could be Worse for Prioritarianism than for Egalitarianism," *Ethical Theory and Moral Practice*, 11: 295-303.
- Peterson, P. (1981) *City Limits*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Pew Charitable Trusts, The (2013), "The State Role in Local Government Financial Distress," *A report from the Pew Charitable Trusts*.
- Pogge, T. (2010) "A Critique of the Capability Approach," in H. Brighouse and I. Robeyns (eds.), *Measuring Justice, Primary Goods and Capabilities*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 17-60.
- Porter, T. (2011) "Prioritarianism and the Levelling Down Objection," *Ethical Theory and Moral Practice*, 14: 197-206.
- Porter, T. (2012) "In Defence of the Priority View," *Utilitas*, 24: 349-364.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press. 川本隆史・福間聡・神島裕子訳『正義論〔改訂版〕』紀伊國屋書店、2010年。
- Rawls, J. (1999) *The Law of Peoples*, Cambridge, MA: Harvard University Press. 中山竜一訳『万民の法』岩波書店、2006年。
- Rawls, J. (2001) *Justice as Fairness: A Restatement*, E. Kelly (ed.), Cambridge, MA: Harvard University Press. 田中成明等訳『公正としての正義—再説』岩波書店、2004年。

- Raz, J. (1986) *The Morality of Freedom*, Oxford: Clarendon Press.
- Reader, S. (2007) *Needs and Moral Necessity*, London: Routledge.
- Rodden, J., Eskeland, G. and Litvack, A. (2003) *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge: the MIT Press.
- Rothbard, M. (1998) *The Ethics of Liberty*, New York: New York University Press. 森村進・森村たまき・鳥澤円訳『自由の倫理学 リバタリアニズムの理論体系』勁草書房、2003年。
- Sadurski, W. (1985) *Giving Desert Its Due: Social Justice and Legal Theory*, Dordrecht: D. Reidel Publishing Company.
- Sandel, M. (1998) *Liberalism and the Limits of Justice*, Second Edition, Cambridge: Cambridge University Press. 菊池理夫訳『リベラリズムと正義の限界』勁草書房、2009年。
- Segall, S. (2010) *Health, Luck, and Justice*, Princeton: Princeton University Press.
- Sen, A. (1982) “Equality of What?” in *Choice, Welfare and Measurement*, Oxford: Blackwell, pp. 353-369. 大庭健・川本隆史訳「何の平等か？」『合理的な愚か者』勁草書房、1989年。
- Sen, A. (1984) *Resources, Values and Development*, Oxford: Basil Blackwell.
- Sen, A. (1987) *On Ethics and Economics*, Malden: Blackwell Publishing. 徳永澄憲・松本保美・青山治城訳『アマルティア・セン講義 経済学と倫理学』筑摩書房、2016年。
- Sen, A. (1992) *Inequality Reexamined*, Cambridge, MA: Harvard University Press. 池本幸生・野上裕生・佐藤仁訳『不平等の再検討—潜在能力と自由』岩波書店、1999年。
- Sen, A. (2004), “Capabilities, Lists, and Public Reason: Continuing the Conversation,” *Feminist Economics*, 10: 77-80.
- Sen, A. (2006) “What Do We Want from a Theory of Justice?,” *Journal of Philosophy*, 103: 215-238.
- Sen, A. (2010) *The Idea of Justice*, Cambridge, MA: Harvard University Press. 池本幸生訳『正義のアイデア』明石書店、2011年。
- Shick A. (1983) “Incremental Budgeting in a Decremental Age,” *Policy Sciences*, 16: 1-25.
- Shields, L. (2012) ‘The Prospects for Sufficiencyarianism,’ *Utilitas*, 24: 101-117.
- Simmons A.J. (2010) “Ideal and Nonideal Theory,” *Philosophy and Public Affairs*, 38: 5-36.
- Skorupski, J. (1999) “Value and Distribution,” in *Ethical Explorations*, Oxford: Oxford University Press, pp. 85-101.
- Spiotto, J. (2012) “Financial Emergencies: Default and Bankruptcy,” in R. Ebel and J. Petersen (ed.), *The Oxford Handbook of State and Local Government Finance*, New York: Oxford University Press, pp. 756-782.
- Spiotto, J., Acker, A. and Appleby, L., (2012) *Municipalities in Distress?* Chapman and Cutler LLP.
- Spiotto, J. (2015) “Is Chapter 9 Bankruptcy the Ultimate Remedy for Financial Distressed Municipalities: Are There Better Resolution Mechanisms?” *Better Government Association Paper* in Idea Forum, *Municipal Bankruptcy: Is Your Hometown or School District the Next Detroit?*
- Steiner, H. (1994) *An Essay on Rights*, Cambridge: Blackwell. 浅野幸治訳『権利論 レフト・リ

- バタリアニズム宣言』新教出版社、2016年。
- Stemplowska Z. and Swift A. (2012) “Ideal and Nonideal Theory,” in D. Estlund (ed.), *The Oxford Handbook of Political Philosophy*, Oxford: Oxford University Press, pp. 373-389.
- Swift, A. (2006) *Political Philosophy A Beginner’s Guide for Students and Politicians*, Second Edition, Cambridge: Polity Press. 有賀誠・武藤功訳『政治哲学への招待』風行社、2011年。
- Talisie, R. (2017) “Can Nonideal Theories of Justice Guide Action?” in M. Weber and K. Vallier (eds.), *Political Utopias*, Oxford: Oxford University Press, pp. 57-71.
- Tan, Kok-Chor (2012) *Justice, Institutions and Luck: The Site and Scope of Equality*, Oxford: Oxford University Press.
- Temkin, L. (2003) “Egalitarianism Defended,” *Ethics*, 113: 764-782.
- Temkin L. (2009) “Illuminating Egalitarianism,” in T. Christiano and J. Christman (eds.), *Contemporary Debates in Political Philosophy*, West Sussex: Wiley-Blackwell, pp.155-178.
- Tiebout, C. (1956) “A Pure Theory of Local Expenditure,” *Journal of Political Economy*, 64: 416-424.
- Thomson, G. (2005) “Fundamental Needs,” in S. Reader (ed.), *The Philosophy of Need*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 175-186.
- Vallentyne, P. (2000) “Left-Libertarianism: A Primer,” in P. Vallentyne and H. Steiner (eds.), *Left-Libertarianism and Its Critics: The Contemporary Debate*, New York: Palgrave Publishers Ltd, pp. 1-20.
- Valentini L. (2012) “Ideal vs. Non-ideal Theory: A Conceptual Map,” *Philosophy Compass*, 7: 654-664.
- Valentini, L. (2017) “On the Messy ‘Utophobia vs. Factophobia’ Controversy: A Systematization and Assessment,” in M. Weber and K. Vallier (eds.), *Political Utopias*, Oxford: Oxford University Press, pp. 11-33.
- van Parijs, P. (1995) *Real Freedom for All: What (If Anything) Can Justify Capitalism?* Oxford: Oxford University Press. 後藤玲子・齊藤拓訳『ベーシック・インカムの哲学—すべての人にリアルな自由を』勁草書房、2009年。
- Varian H. R. (1974) “Equity, Envy, and Efficiency,” *Journal of Economic Theory*, 9: 63-91.
- Walzer M. (1983) *The Sphere of Justice*, New York: Basic Books. 山口晃訳『正義の領分』而立書房、1999年。
- Weber, M. (2014) “Prioritarianism,” *Philosophy Compass*, 9: 756-768.
- Wiggins, D. (2002) *Needs, Values, Truth: Essay in the Philosophy of Value*, Third Edition Amended, Oxford: Oxford University Press. 大庭健・奥田太郎編・監訳『ニーズ・価値・真理—ウィギンズ倫理学論文集』勁草書房、2014年。
- Wildavsky A. and Caiden, N. (2003) *The New Politics of the Budgetary Process*, Fifth Edition, New York: Pearson Education.
- Wolff, J. (2011) *Ethics and Public Policy*, Oxon: Routledge. 大澤津・原田健二朗訳『「正しい政策」

がないならどうすべきか：政策のための哲学』勁草書房、2016年。

Wolff, J. and de-Shalit, A. (2007) *Disadvantage*, Oxford: Oxford University Press.

Yin, R. (2013) *Case Study Research: Design and Methods*, Fifth Edition, Thousand Oaks: SAGE Publications.

#### 【日本語文献】

青木信之（2009）「財政健全化法の具体的仕組み」宮脇淳編集代表・著『自治体戦略の思考と財政健全化』ぎょうせい、pp. 225-298.

青木宗明（2013）「フランス地方財政調整における「水平調整」導入の背景と意義～欧州危機・国家財政難と「調整継続」の意思表示～」『地方財政』2013年2月号、pp. 56-82.

青野豊作（1987）『夕張市長まちおこし奮戦記－超過疎化からの脱出作戦』PHP研究所.

赤井伸郎（2006）「政府間関係（国と地方）における契約問題－ソフトな予算制約問題（Soft Budget）を中心に－」『フィナンシャル・レビュー』2006年5月号、財務省財務総合政策研究所、pp. 79-101.

赤井伸郎・佐藤主光・山下耕治（2003）『地方交付税の経済学』有斐閣.

浅羽隆史（2010）「特別交付税算定における災害の位置付け」『白鷗大学法政策研究所年報』第3号、pp. 107-119.

足立伸（2006）「地方交付税法の運用の実態について－地方交付税をめぐる誤解とその背景－」『PRI Discussion Paper』No. 06A-07、財務省財務総合政策研究所.

足立幸男（1991）『政策と価値－現代の政治哲学－』ミネルヴァ書房.

足立幸男（1994）『公共政策学入門』有斐閣.

足立幸男（2009）『公共政策学とは何か』ミネルヴァ書房.

穴見明（1991）「財務行政の理論－予算理論の動向－」宇都宮深志・新川達郎編『行政と執行の理論』東海大学出版会、pp. 109-136.

天川晃（1986）「変革の構想－道州制論の文脈」大森弥・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会、pp. 111-137.

アリストテレス（2002）『ニコマコス倫理学』朴一功訳、京都大学学術出版会.

安藤馨（2007）『統治と功利：功利主義リベラリズムの擁護』勁草書房.

井川博（2007）「最近における地方税財政改革（三位一体の改革）について」（自治体国際化協会、政策研究大学院大学地方自治研究センター）.

池上岳彦（2003）「地方交付税 推移と現状」神野直彦・池上岳彦編『地方交付税 何が問題か』東洋経済新報社、pp. 93-121.

池上岳彦（2004）『分権化と地方財政』岩波書店.

池田憲治（2007）「夕張市の財政再建について」『地方財政』2007年4月号、pp. 121-174.

池田弘乃（2017）「ケアへの敬意－倫理から制度へ」『ケアの法 ケアからの法』日本法哲学会編、有斐閣、pp. 8-22.

- 石原信雄 (2000) 『新地方財政調整制度論』 ぎょうせい.
- 石原信雄 (2016) 『新地方財政調整制度論 (改訂版)』 ぎょうせい.
- 磯崎初仁・金井利之・伊藤正次 (2014) 『ホーンブック地方自治 (第3版)』 北樹出版.
- 市川喜崇 (2012) 『日本の中央-地方関係 現代型集権体制の起源と福祉国家』 法律文化社
- 井手英策 (2015) 『経済の時代の終焉』 岩波書店.
- 伊藤眞 (2014) 『破産法・民事再生法 第3版』 有斐閣.
- 伊藤恭彦 (2017) 『タックス・ジャスティス - 税の政治哲学』 風行社.
- 稲山博司・黒田武一郎・境勉・内藤尚志・林崎理・前田一浩 (2014) 「〈座談会〉地方交付税最近10年の歩みと課題を中心にー地方交付税法施行60周年記念座談会ー」 『地方財政』 2014年11月号、pp. 13-64.
- 犬丸淳 (2014-16) 「デトロイト市の破産申請とその波紋 (1) ~ (10)」 『地方財務』 第721号~第725号、第727号、第729号及び第737号~第739号.
- 犬丸淳 (2015a) 「米国ミシガン州の地方自治とデトロイト市の破産手続き (上・中・下)」 『地方自治』 第806号~第808号.
- 犬丸淳 (2015b) 「米国自治体の破産事例 (1) ~ (5)」 『地方財務』 第731号~第735号.
- 犬丸淳 (2017a) 「デトロイト市の破綻と財政再建プロセス」 『産研論集』 44号、pp. 131-143.
- 犬丸淳 (2017b) 『自治体破綻の財政学ー米国デトロイトの経験と日本への教訓』 日本経済評論社.
- 井上彰 (2010) 「平等の価値」 『思想』 2010年10月号、No. 1038、pp. 120-148.
- 井上彰 (2015) 「運の平等論とカタストロフィ」 『立命館言語文化研究』 26巻4号、pp. 231-247.
- 井上彰 (2017) 「功利主義と優先主義ー人格の別個性を切り口に」 若松良樹編 『功利主義の逆襲』 ナカニシヤ出版、pp. 57-84.
- 井上達夫 (1986) 『共生の作法ー会話としての正義』 創文社.
- 井上達夫 (2003) 『法という企て』 東京大学出版会.
- 井上達夫 (2017) 『自由の秩序ーリベラリズムの法哲学講義』 岩波書店.
- 井堀利宏 (2005) 『ゼミナール公共経済学入門』 日本経済新聞社
- 井堀利宏 (2008) 「地方財政制度の仕組みと役割」 貝塚啓明・財務省財務総合研究所編著 『分権化時代の地方財政』 中央経済社、pp. 113-140.
- 宇佐美誠 (2011) 『その先の正義論ー宇佐美教授の白熱教室』 武田ランダムハウスジャパン.
- 宇佐美誠 (2013) 「気候の正義ー政策の背後にある価値理論ー」 『公共政策研究』 第13号、pp. 7-19.
- 宇野重規・井上彰・山崎望 編 (2012) 『実践する政治哲学』 ナカニシヤ出版.
- 梅原英治 (2009-10) 「北海道夕張市の財政破綻と財政再建計画の検討 (I ~ VII)」 『大阪経大論集』 第60巻第2号~第6号、第61巻第1号・第4号.
- 江夏あかね (2013) 「デトロイト市の連邦破産法第9章適用申請と地方債市場への影響」 『野

- 村資本市場クォーターリー』2013年秋号、pp. 180-195.
- 江夏あかね (2014) 「デトロイト市の債務調整計画案と地方債の取扱い」『野村資本市場クォーターリー』2014年春号、pp. 1-12.
- 江夏あかね (2015) 「デトロイト市の破産手続き完了と再生に向けた道」『野村資本市場クォーターリー』2015年冬号、pp. 1-13.
- 遠藤安彦 (1996) 『地方交付税法逐条解説 第3版』ぎょうせい.
- 大江洋 (2017) 「子どもとケア」『ケアの法 ケアからの法』日本法哲学会編、有斐閣、pp. 33-47.
- 荻田保・奥野誠亮・柴田護・佐々木喜久治 (1966) 「座談会 地方財政制度確立期を顧みてー昭和二十年代」『地方財務』昭和41年7月号、pp. 19-38.
- 奥野誠亮 (1955) 「地方財政計画策定の経緯とその意義」『自治研究』第31巻第5号、pp. 3-16.
- 奥野正寛・鈴木興太郎 (1988) 『ミクロ経済学Ⅱ』岩波書店.
- 岡田純夫 (1955) 「地方財政再建の前提」『自治研究』第31巻第2号、pp. 13-26.
- 岡田純夫 (1956) 「地方財政再建立法とその運営ー地方財政再建促進特別措置法逐条解義(1)ー」『自治研究』第32巻第1号、pp. 34-46.
- 岡本全勝 (2002) 『地方財政改革論議ー地方交付税の将来像』ぎょうせい.
- 加藤哲夫 (2012) 『破産法〔第6版〕』弘文堂.
- 金井利之 (2007) 『自治制度』東京大学出版会.
- 金井利之 (2018) 『行政学講義ー日本官僚制を解剖する』筑摩書房.
- 金子勝・鈴木徹・高端正幸 (2007) 「地域切り捨て 生きていけない現実 連載第1回 夕張破綻 もう1つのストーリー」『世界』2007年7月号、pp. 41-53.
- 鎌田司 (2017) 「フランスの地方制度改革と地方税財政改革ー「自由」と「平等」のせめぎ合いー(上)」『地方財政』2017年5月号、pp. 152-181.
- 亀本洋 (2011) 『法哲学』成文堂.
- 亀本洋 (2014) 『ロールズとデザート』成文堂.
- 川島司・長谷川淳二 (2006) 「『簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律』について」『地方財政』2006年8月号、pp. 108-138.
- 河音琢郎 (2006) 『アメリカの財政再建と予算過程』日本経済評論社.
- 河見誠 (2017) 「ケアの重層構造と法ー介護保険とホスピスから考える」『ケアの法 ケアからの法』日本法哲学会編、有斐閣、pp. 83-97.
- 川本隆史 (1995) 『現代倫理学の冒険ー社会理論のネットワークングへー』創文社.
- 神取道宏 (2014) 『ミクロ経済学の力』日本評論社.
- 木田和成 (1986) 「地方財政再建制度を振り返って(一)・(二)」『自治研究』第62巻第2号・第3号.
- 喜多見富太郎 (2004) 「地方財政の再設計ー地方ガバナンス改革からの視点」青木昌彦・鶴

- 光太郎編『日本の財政改革「国のかたち」をどう変えるか』東洋経済新報社、pp. 519-568.
- 喜多見富太郎 (2010)『地方自治護送船団 自治体経営規律の構造と改革』慈学社.
- 北村亘 (2009)『地方財政の行政学的分析』有斐閣.
- 北村亘・青木栄一・平野淳一 (2017)『地方自治論—2つの自律性のはざままで』有斐閣.
- 木寺元 (2012)『地方分権改革の政治学—制度・アイデア・官僚制』有斐閣.
- 黒田武一郎 (2000)「分権型財政調整制度」神野直彦編『分権型税財政制度を創る～使え！自主財源』ぎょうせい、pp. 232-275.
- 黒田武一郎 (2006)「地方交付税の算定方法を巡る議論と改革の動向」『地方財政』2006年12月号、pp. 87-137.
- 黒田武一郎 (2007)「地方交付税の改革」黒田武一郎編『三位一体の改革と将来像—地方税・地方交付税』ぎょうせい、pp. 159-292.
- 黒田武一郎 (2012)「特別交付税の機能についての考察—東日本大震災に係る対応を中心として—」『地方財務』2012年8月号、pp. 2-58.
- 黒野嘉之 (2010)「平成22年度普通交付税の算定方法の改正について（基準財政需要額）」『地方財政』2010年9月号、pp. 73-111.
- 小泉和重 (2015)「カリフォルニア州・地方財政と『納税者の反乱』—サプライサイド経済学と公共選択論の影響とその結果—」日本地方財政学会編『原子力災害と地方自治体の財政運営』勁草書房、pp. 37-59.
- 河野勝・金慧 (2012)「復興を支援することは、なぜ正しいのか—哲学・思想の先駆者に学ぶ」鈴木興太郎他著『復興政策をめぐる《正》と《善》』早稲田大学出版部、pp. 51-90.
- 小島昭 (1984)『自治体の予算編成—その市民化と活性化—』学陽書房.
- 小西砂千夫 (2007)『自治体財政のツボ—自治体経営と財政診断のノウハウ』関西学院大学出版会.
- 小西砂千夫 (2009)『基礎からわかる地方財政』学陽書房.
- 小西砂千夫 (2012a)『政権交代と地方財政』ミネルヴァ書房.
- 小西砂千夫 (2012b)『地方財政のヒミツ』ぎょうせい.
- 小西砂千夫 (2014a)『公会計改革と自治体財政健全化法を読み解く』日本加除出版株式会社.
- 小西砂千夫 (2014b)『統治と自治の政治経済学』関西学院大学出版会.
- 小西砂千夫 (2014c)「地方財政再建促進特別措置法と自治体財政健全化法: その文脈と背景」『経済学論究』第68巻第3号、pp. 287-318.
- 小西砂千夫 (2017)『日本地方財政史 制度の背景と文脈をとらえる』有斐閣.
- 小松崎俊作 (2013)「多元的政策分析の実践—新医師臨床研修制度を例に—」『公共政策研究』第13号、pp. 46-64.
- 坂井豊貴 (2013)『社会的選択理論への招待』日本評論社.
- 坂田和光 (2007)「米国の自治体破綻と州の関与—連邦破産法第9章をめぐる—」『レファレンス』第672号、pp. 76-98.

- 佐藤満（2000）「地方分権と福祉政策－「融合型」中央地方関係の意義」水口憲人・北原鉄也・秋月謙吾編著『変化をどう説明するか：地方自治篇』木鐸社、pp. 69-87.
- 佐藤主光（2008）「政府間財政移転の経済分析」、貝塚啓明・財務省財務総合研究所編著『分権化時代の地方財政』中央経済社、pp. 141-190.
- 佐藤主光（2009）『地方財政論入門』新世社.
- 佐藤主光（2011）『地方税改革の経済学』日本経済新聞出版社.
- 佐野亘（2016）「許容可能な不正義？－非理想理論における腐敗の問題」『立命館言語文化研究』28巻1号、pp. 131-149.
- 自治体国際化協会（1999）「アメリカにおけるホームルール」『Clair Report』第180号.
- 自治体国際化協会（2006）「米国地方債の概要とその活用事例」『Clair Report』第287号.
- 自治体国際化協会（2008）「米国における地方公共団体の財政再建制度－財政規律維持に関する制度と運用」『Clair Report』第321号.
- 自治体国際化協会（2009）『フランスの地方自治』.
- 自治体国際化協会（2011）『ドイツの地方自治（概要版）－2011年改訂版－』.
- 自治体国際化協会（2016）『英国の地方自治（概要版）－2016年改訂版－』.
- 自治体国際化協会（2016）「デトロイト市の破産手続き」『Clair Report』第440号.
- 柴田護（1975）『自治の流れの中で－戦後地方税財政外史』ぎょうせい.
- 柴田護（1984）「地方交付税制度の創設－地方交付税制度の生い立ち－（1・2・完）」『地方財政』昭和59年8月号～10月号.
- 柴田護・山本悟・横手正・石原信雄・花岡圭三・土田栄作・遠藤安彦（1984）「座談会 地方交付税30年の歩み」『地方財政』昭和59年12月号、pp. 84-142.
- 白川一郎（2007）『自治体破産－再生の鍵は何か』日本放送出版協会.
- 神野直彦（1998）『システム改革の政治経済学』岩波書店.
- 神野直彦（2007）『財政学 改訂版』有斐閣.
- 神野直彦・小西砂千夫（2014）『日本の地方財政』有斐閣.
- 須賀晃一編（2014）『公共経済学講義－理論から政策へ－』有斐閣.
- 菅義偉（2012）『政治家の覚悟－官僚を動かせ』文藝春秋企画出版部.
- 鈴木直道（2012）『やらなきゃゼロ！～財政破綻した夕張を元気にする全国最年少市長の挑戦』岩波書店.
- 鈴木直道（2014）『夕張再生市長～課題先進地を見た「人口減少ニッポン」を生き抜くヒント』講談社.
- 鈴木興太郎（2009）『厚生経済学の基礎－合理的選択と社会的評価－』岩波書店.
- 砂原庸介（2007）「中央政府の財政再建と地方分権改革－地方分権改革推進会議の経験から何を学ぶことができるのか－」『公共政策研究』第7号、pp. 132-144.
- 砂原庸介（2011）『地方政府の民主主義－財政資源の制約と地方政府の政策選択』有斐閣.



- 盛山和夫 (2006) 『リベラリズムとは何かーロールズと正義の論理』 勁草書房.
- セン・アマルティア (2000) 『不平等の経済学』 鈴木興太郎・須賀晃一・訳、東洋経済新報社.
- 曾我謙悟 (2013) 『行政学』 有斐閣.
- 田尾真一 (2015) 「ドイツにおける州政府の財政規律ー財政安定化評議会による予算監視と財政再建ー」 日本地方財政学会編『原子力災害と地方自治体の財政運営』 勁草書房、pp. 60-81.
- 瀧川裕英編 (2016) 『問いかける法哲学』 法律文化社.
- 瀧川裕英・宇佐美誠・大屋雄裕 (2014) 『法哲学』 有斐閣.
- 立田清士 (2005) 「地方交付税の発足時を振り返り、制度運営の歴史を総括する」『地方財政』 2005年4月号、pp. 12-30.
- 蓼沼宏一 (2011) 『幸せのための経済学ー効率と衡平の考え方ー』 岩波書店.
- 建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史 (2008) 『比較政治制度論』 有斐閣.
- 谷澤正嗣 (2006) 「分配的正義の政治哲学」 須賀晃一・若田部昌澄編著『再分配と民主シーの政治経済学』 東洋経済新報社、pp. 193-219.
- 地方財務協会 (2004) 『平成 16 年度改正地方財政詳解』.
- 辻道雅宣 (2011) 「夕張市の財政破綻の軌跡と再建の課題」 光本伸江編著『自治の重さ 夕張市政の検証』 敬文堂、pp. 1-22.
- テイラー・チャールズ (1994) 「アトミズム」 (田中智彦訳) 『現代思想』 第 22 巻 5 号、pp. 193-215.
- 土居丈朗 (2004) 「地方債と破綻処理スキーム」『フィナンシャル・レビュー』 第 71 号、pp. 5-40.
- 土居丈朗 (2007) 『地方債改革の経済学』 日本経済新聞出版社.
- 土居丈朗・林伴子・鈴木伸幸 (2005) 「地方債と地方財政規律ー諸外国の教訓ー」『ESRI Discussion Paper』 No. 155 内閣府経済社会総合研究所.
- 土居丈朗・別所俊一郎 (2004) 「日本の地方債をめぐる諸制度とその変遷」『PRI Discussion Paper』 No. 04A-15 財務省財務総合政策研究所.
- 中井英雄・齊藤慎・堀場勇夫・戸谷裕之 (2010) 『新しい地方財政論』 有斐閣.
- 中島弘雅・佐藤鉄男 (2013) 『現代倒産手続法』 有斐閣.
- 中村稔彦 (2011) 「配付税の総額決定方法の実態について (一・二)」『自治研究』 第 87 巻第 9 号・第 10 号.
- 中村稔彦 (2013) 「交付税の総額決定方法のあり方について (四)」『自治研究』 第 89 巻第 7 号、pp. 84-111.
- 西尾勝 (2001) 『行政学 [新版]』 有斐閣.
- 日本経済新聞社編 (2007) 『地方崩壊 再生の道はあるか』 日本経済新聞出版社.
- 野中郁次郎・紺野登 (2007) 『美徳の経営』 NTT 出版.

- 葉上太郎 (2017) 「ふるさと納税を再生の財源にする—北海道夕張市、破綻 10 年からの再スタート (上)」『ガバナンス』2017 年 12 月号、pp. 101-103.
- 橋本行史 (2006) 『自治体破たん・「夕張ショック」の本質—財政論・組織論からみた破たん回避策』公人の友社.
- 橋本祐子 (2010) 『リバタリアニズムと最小福祉国家—制度的ミニマリズムをめざして』勁草書房.
- 畑山栄介 (2008) 「夕張市の財政再建」『地方財政』2008 年 4 月号、pp. 91-115.
- 畑農鋭矢・林正義・吉田浩 (2015) 『財政学をつかむ [新版]』有斐閣.
- 八田達夫 (2009) 『ミクロ経済学Ⅱ—効率化と格差是正—』東洋経済新報社.
- 濱田省司 (1999) 「地方交付税制度を巡る最近の議論について」『地方財政』1999 年 12 月号、pp. 44-63.
- 林貴志 (2013) 『ミクロ経済学 増補版』ミネルヴァ書房.
- 林正義・小川光・別所俊一郎 (2010) 『公共経済学』有斐閣.
- 半谷俊彦 (2006) 「ドイツの地方債事情 (第 3 回)」『地方債月報』2006 年 5 月号、pp. 28-32.
- ピケティ・トマ (2014) 『21 世紀の資本』山形浩生・守岡桜・森本正史訳、みすず書房.
- 兵谷芳康・横山忠弘・小宮大一郎 (1999) 『地方交付税 (地方自治総合講座 8)』ぎょうせい.
- 平川伸一・和佐健介・加藤千鶴・御園一・龍岡資隆・大森真人・渡部大・高畑純一郎・片岡拓也 (2009) 「財政調整制度と地方自治体の財政規律に関する国際比較」財務総合政策研究所研究部.
- 平嶋彰英 (2010) 「地方公共団体財政健全化法成立から三年を経て—制度設計を振り返り、影響を検証する—」『地方財政』2010 年 7 月号、pp. 10-39.
- 広瀬巖 (2014) 「平等論の展開—ロールズ以降の「運の平等主義」の基本問題」川崎修編『岩波講座政治哲学 6 政治哲学と現代』、岩波書店、pp. 29-48.
- 藤倉肇 (2015) 『夕張再生、俺が引き受けた—財政破たんの故郷で市長になった男』北海道新聞社.
- 藤田武夫 (1978) 『現代日本財政史 中巻』日本評論社.
- ブラウンリー・エリオット (2013) 「デトロイトの破綻—社会秩序を照らし出すもの」(井手英策訳) 『世界』2013 年 11 月号、pp. 161-168.
- 細井雅代 (2014) 「小泉政権における地方分権改革と地方財政改革」小西砂千夫編『日本財政の現代史Ⅲ』有斐閣、pp. 221-242.
- 北海道新聞取材班 (2009) 『追跡・「夕張」問題—財政破綻と再生への苦闘—』講談社
- 保母武彦・河合博司・佐々木忠・平岡和久 (2007) 『夕張 破綻と再生：財政危機から地域を再建するために』自治体研究社.
- 堀真奈美 (2013) 「医療政策の価値規範」『公共政策研究』第 13 号、pp. 32-45.
- 待鳥聡史 (2003) 『財政再建と民主主義—アメリカ連邦議会の予算編成改革分析』有斐閣
- 松元崇 (2011) 『山縣有朋の挫折—誰がための地方自治改革』日本経済新聞出版社.

- 松本英昭 (2013) 『要説 地方自治法 第八次改訂版』 ぎょうせい.
- 松本英昭 (2015) 『新版 逐条地方自治法 第8次改訂版』 学陽書房.
- 松元雅和 (2012) 「政治哲学における実行可能性問題の検討」『政治思想研究』第12号、pp. 406-433.
- 松元雅和 (2015) 『応用政治哲学』 風行社.
- 松元雅和 (2016) 「規範研究は公共政策にいかに関与するか—方法論的観点から」『政策創造研究』第10号、pp. 21-41.
- マーティン・アイザック (2013) 「租税抵抗が生み出した都市の危機」(井手英策訳)『世界』2013年11月号、pp. 169-174.
- 的井宏樹 (2004) 「欧州の地方財政再建制度」『地方財政』2004年7月号、pp. 115-127.
- 真淵勝 (2009) 『行政学』 有斐閣.
- 光本伸江・金井利之 (2011) 「夕張市政の体制変換と公共サービス編制の変容」光本伸江・編著『自治の重さ—夕張市政の検証』 敬文堂、pp. 139-240.
- 三宅裕樹 (2008) 「ドイツの地方債市場から得られるわが国への示唆」『資本市場クォーターリー』2008年夏号、野村資本市場研究所、pp. 103-117.
- 三宅裕樹 (2009) 「金融危機が米国地方債市場に及ぼす影響」『資本市場クォーターリー』2009年秋号、野村資本市場研究所、pp. 1-14.
- 三宅裕樹 (2014) 「米国地方政府の破綻と事後的な財政再建のあり方—ペンシルバニア州ハリスバーグ市を事例として—」『証券経済研究』第86号、pp. 73-91.
- ミル・ジョン・S. (2010) 「功利主義」、川名雄一郎・山本圭一郎訳『功利主義論集』 京都大学出版会.
- 宗田親彦 (2008) 『破産法概説 新訂第4版』 慶應義塾大学出版会株式会社.
- 村松岐夫 (1988) 『地方自治』 東京大学出版会.
- 持田信樹 (2004) 『地方分権の財政学—原点からの再構築』 東京大学出版会.
- 持田信樹 (2008) 「地方債制度改革の基本的争点」貝塚啓明・財務省財務総合研究所編著『分権化時代の地方財政』 中央経済社、pp. 191-229.
- 森村進 (2007) 「分配的平等主義の批判」『一橋法学』第6巻第2号、pp. 605-632.
- 森村進 (2015) 『法哲学講義』 筑摩書房.
- 安武憲明 (2009) 『赤池町の財政再建と財政課長・安武憲明』 公人社.
- 保田幸子 (2015) 「十分性説の擁護—責任・通貨・理念」東京工業大学博士論文.
- 山崎重孝 (2000) 「なぜ今、市町村合併なのか」岩崎美紀子編『分権型社会を創る7市町村の規模と能力』 ぎょうせい、pp. 71-88.
- 山下耕治・赤井伸郎・佐藤主光 (2002) 「地方交付税制度に潜むインセンティブ効果—フロンティア費用関数によるソフトな予算制約問題の検証—」『フィナンシャル・レビュー』第61号、pp. 120-45.
- 山下茂 (2010) 『体系比較地方自治』 ぎょうせい.

- 夕張市編（1981）『増補改訂 夕張市史 上・下』.
- 横山彰・馬場義久・堀場勇夫（2009）『現代財政学』有斐閣.
- 吉岡健次（1987）『戦後日本地方財政史』東京大学出版会.
- 吉田 博（2007）「夕張財政破たんの本質とは（1）－（4）」『地方財務』2007年2月号～5月号.
- 読売新聞北海道支社夕張支局編（2008）『限界自治・夕張検証－女性記者が追った 600 日－』梧桐書院.
- 笠京子（2010）「各国の地方自治」村松岐夫編『テキストブック地方自治（第2版）』東洋経済新報社、pp. 39-62.
- 鷺田小弥太（2007）『夕張問題』祥伝社.
- 和足憲明（2014）『地方財政赤字の実証分析』ミネルヴァ書房.

【巻末付録】 財政再建団体一覧

都道府県名	市町村名	再建期間の状況 実績(年度)
青森県	古野町	5( 32～36)
岩手県	野町	5( 31～35)
宮城県	益野町	7( 31～37)
秋田県	前島町	8( 31～38)
山形県	島内町	6( 31～36)
福島県	井戸町	8( 30～37)
千葉県	茅渚町	6( 31～36)
新潟県	(尾札部村)	7( 31～37)
山梨県	(白尻村)	7( 31～37)
長野県	鹿部町	6( 31～36)
岐阜県	砂原町	7( 30～36)
静岡県	森原町	6( 30～35)
東京都	長万町	3( 35～37)
神奈川県	上ノ国町	6( 31～36)
山梨県	乙川町	10( 31～40)
徳島県	大瀬町	2( 31～32)
佐賀県	北瀬町	9( 30～38)
長崎県	今津町	7( 30～36)
熊本県	島原町	5( 31～35)
鹿儿岛県	金谷村	8( 30～37)
北海道	小樽市	4( 31～34)
北海道	(樽谷村)	( 31～ )
北海道	小樽市	24( 18～41)
北海道	張見市	8( 31～38)
北海道	岩内市	8( 30～37)
北海道	留内市	9( 31～39)
北海道	稚内市	3( 35～37)
北海道	芦名市	12( 30～41)
北海道	士名市	6( 31～36)
北海道	滝川市	8( 31～38)
北海道	(江部乙町)	7( 30～36)
北海道	北見市	6( 31～36)
北海道	中標津町	5( 31～35)
北海道	釧路市	8( 30～37)
北海道	網走市	9( 31～39)
北海道	大空町	10( 34～43)
北海道	中標津町	6( 31～36)
北海道	枝幸町	5( 31～35)
北海道	枝幸町	3( 40～42)
北海道	歌志内町	6( 31～36)
北海道	豊富町	10( 30～39)
北海道	礼文町	8( 31～38)
北海道	利尻町	8( 34～41)
北海道	利尻町	7( 34～40)
北海道	富田町	5( 30～34)
北海道	富田町	5( 31～35)
北海道	富田町	6( 31～36)
北海道	富田町	7( 31～37)
北海道	富田町	8( 31～38)
北海道	富田町	9( 31～39)
北海道	富田町	10( 31～40)
北海道	富田町	11( 31～41)
北海道	富田町	12( 31～42)
北海道	富田町	13( 31～43)
北海道	富田町	14( 31～44)
北海道	富田町	15( 31～45)
北海道	富田町	16( 31～46)
北海道	富田町	17( 31～47)
北海道	富田町	18( 31～48)
北海道	富田町	19( 31～49)
北海道	富田町	20( 31～50)
北海道	富田町	21( 31～51)
北海道	富田町	22( 31～52)
北海道	富田町	23( 31～53)
北海道	富田町	24( 31～54)
北海道	富田町	25( 31～55)
北海道	富田町	26( 31～56)
北海道	富田町	27( 31～57)
北海道	富田町	28( 31～58)
北海道	富田町	29( 31～59)
北海道	富田町	30( 31～60)
北海道	富田町	31( 31～61)
北海道	富田町	32( 31～62)
北海道	富田町	33( 31～63)
北海道	富田町	34( 31～64)
北海道	富田町	35( 31～65)
北海道	富田町	36( 31～66)
北海道	富田町	37( 31～67)
北海道	富田町	38( 31～68)
北海道	富田町	39( 31～69)
北海道	富田町	40( 31～70)
北海道	富田町	41( 31～71)
北海道	富田町	42( 31～72)
北海道	富田町	43( 31～73)
北海道	富田町	44( 31～74)
北海道	富田町	45( 31～75)
北海道	富田町	46( 31～76)
北海道	富田町	47( 31～77)
北海道	富田町	48( 31～78)
北海道	富田町	49( 31～79)
北海道	富田町	50( 31～80)
北海道	富田町	51( 31～81)
北海道	富田町	52( 31～82)
北海道	富田町	53( 31～83)
北海道	富田町	54( 31～84)
北海道	富田町	55( 31～85)
北海道	富田町	56( 31～86)
北海道	富田町	57( 31～87)
北海道	富田町	58( 31～88)
北海道	富田町	59( 31～89)
北海道	富田町	60( 31～90)
北海道	富田町	61( 31～91)
北海道	富田町	62( 31～92)
北海道	富田町	63( 31～93)
北海道	富田町	64( 31～94)
北海道	富田町	65( 31～95)
北海道	富田町	66( 31～96)
北海道	富田町	67( 31～97)
北海道	富田町	68( 31～98)
北海道	富田町	69( 31～99)
北海道	富田町	70( 31～100)
北海道	富田町	71( 31～101)
北海道	富田町	72( 31～102)
北海道	富田町	73( 31～103)
北海道	富田町	74( 31～104)
北海道	富田町	75( 31～105)
北海道	富田町	76( 31～106)
北海道	富田町	77( 31～107)
北海道	富田町	78( 31～108)
北海道	富田町	79( 31～109)
北海道	富田町	80( 31～110)
北海道	富田町	81( 31～111)
北海道	富田町	82( 31～112)
北海道	富田町	83( 31～113)
北海道	富田町	84( 31～114)
北海道	富田町	85( 31～115)
北海道	富田町	86( 31～116)
北海道	富田町	87( 31～117)
北海道	富田町	88( 31～118)
北海道	富田町	89( 31～119)
北海道	富田町	90( 31～120)
北海道	富田町	91( 31～121)
北海道	富田町	92( 31～122)
北海道	富田町	93( 31～123)
北海道	富田町	94( 31～124)
北海道	富田町	95( 31～125)
北海道	富田町	96( 31～126)
北海道	富田町	97( 31～127)
北海道	富田町	98( 31～128)
北海道	富田町	99( 31～129)
北海道	富田町	100( 31～130)
北海道	富田町	101( 31～131)
北海道	富田町	102( 31～132)
北海道	富田町	103( 31～133)
北海道	富田町	104( 31～134)
北海道	富田町	105( 31～135)
北海道	富田町	106( 31～136)
北海道	富田町	107( 31～137)
北海道	富田町	108( 31～138)
北海道	富田町	109( 31～139)
北海道	富田町	110( 31～140)
北海道	富田町	111( 31～141)
北海道	富田町	112( 31～142)
北海道	富田町	113( 31～143)
北海道	富田町	114( 31～144)
北海道	富田町	115( 31～145)
北海道	富田町	116( 31～146)
北海道	富田町	117( 31～147)
北海道	富田町	118( 31～148)
北海道	富田町	119( 31～149)
北海道	富田町	120( 31～150)
北海道	富田町	121( 31～151)
北海道	富田町	122( 31～152)
北海道	富田町	123( 31～153)
北海道	富田町	124( 31～154)
北海道	富田町	125( 31～155)
北海道	富田町	126( 31～156)
北海道	富田町	127( 31～157)
北海道	富田町	128( 31～158)
北海道	富田町	129( 31～159)
北海道	富田町	130( 31～160)
北海道	富田町	131( 31～161)
北海道	富田町	132( 31～162)
北海道	富田町	133( 31～163)
北海道	富田町	134( 31～164)
北海道	富田町	135( 31～165)
北海道	富田町	136( 31～166)
北海道	富田町	137( 31～167)
北海道	富田町	138( 31～168)
北海道	富田町	139( 31～169)
北海道	富田町	140( 31～170)
北海道	富田町	141( 31～171)
北海道	富田町	142( 31～172)
北海道	富田町	143( 31～173)
北海道	富田町	144( 31～174)
北海道	富田町	145( 31～175)
北海道	富田町	146( 31～176)
北海道	富田町	147( 31～177)
北海道	富田町	148( 31～178)
北海道	富田町	149( 31～179)
北海道	富田町	150( 31～180)
北海道	富田町	151( 31～181)
北海道	富田町	152( 31～182)
北海道	富田町	153( 31～183)
北海道	富田町	154( 31～184)
北海道	富田町	155( 31～185)
北海道	富田町	156( 31～186)
北海道	富田町	157( 31～187)
北海道	富田町	158( 31～188)
北海道	富田町	159( 31～189)
北海道	富田町	160( 31～190)
北海道	富田町	161( 31～191)
北海道	富田町	162( 31～192)
北海道	富田町	163( 31～193)
北海道	富田町	164( 31～194)
北海道	富田町	165( 31～195)
北海道	富田町	166( 31～196)
北海道	富田町	167( 31～197)
北海道	富田町	168( 31～198)
北海道	富田町	169( 31～199)
北海道	富田町	170( 31～200)
北海道	富田町	171( 31～201)
北海道	富田町	172( 31～202)
北海道	富田町	173( 31～203)
北海道	富田町	174( 31～204)
北海道	富田町	175( 31～205)
北海道	富田町	176( 31～206)
北海道	富田町	177( 31～207)
北海道	富田町	178( 31～208)
北海道	富田町	179( 31～209)
北海道	富田町	180( 31～210)
北海道	富田町	181( 31～211)
北海道	富田町	182( 31～212)
北海道	富田町	183( 31～213)
北海道	富田町	184( 31～214)
北海道	富田町	185( 31～215)
北海道	富田町	186( 31～216)
北海道	富田町	187( 31～217)
北海道	富田町	188( 31～218)
北海道	富田町	189( 31～219)
北海道	富田町	190( 31～220)
北海道	富田町	191( 31～221)
北海道	富田町	192( 31～222)
北海道	富田町	193( 31～223)
北海道	富田町	194( 31～224)
北海道	富田町	195( 31～225)
北海道	富田町	196( 31～226)
北海道	富田町	197( 31～227)
北海道	富田町	198( 31～228)
北海道	富田町	199( 31～229)
北海道	富田町	200( 31～230)
北海道	富田町	201( 31～231)
北海道	富田町	202( 31～232)
北海道	富田町	203( 31～233)
北海道	富田町	204( 31～234)
北海道	富田町	205( 31～235)
北海道	富田町	206( 31～236)
北海道	富田町	207( 31～237)
北海道	富田町	208( 31～238)
北海道	富田町	209( 31～239)
北海道	富田町	210( 31～240)
北海道	富田町	211( 31～241)
北海道	富田町	212( 31～242)
北海道	富田町	213( 31～243)
北海道	富田町	214( 31～244)
北海道	富田町	215( 31～245)
北海道	富田町	216( 31～246)
北海道	富田町	217( 31～247)
北海道	富田町	218( 31～248)
北海道	富田町	219( 31～249)
北海道	富田町	220( 31～250)
北海道	富田町	221( 31～251)
北海道	富田町	222( 31～252)
北海道	富田町	223( 31～253)
北海道	富田町	224( 31～254)
北海道	富田町	225( 31～255)
北海道	富田町	226( 31～256)
北海道	富田町	227( 31～257)
北海道	富田町	228( 31～258)
北海道	富田町	229( 31～259)
北海道	富田町	230( 31～260)
北海道	富田町	231( 31～261)
北海道	富田町	232( 31～262)
北海道	富田町	233( 31～263)
北海道	富田町	234( 31～264)
北海道	富田町	235( 31～265)
北海道	富田町	236( 31～266)
北海道	富田町	237( 31～267)
北海道	富田町	238( 31～268)
北海道	富田町	239( 31～269)
北海道	富田町	240( 31～270)
北海道	富田町	241( 31～271)
北海道	富田町	242( 31～272)
北海道	富田町	243( 31～273)
北海道	富田町	244( 31～274)
北海道	富田町	245( 31～275)
北海道	富田町	246( 31～276)
北海道	富田町	247( 31～277)
北海道	富田町	248( 31～278)
北海道	富田町	249( 31～279)
北海道	富田町	250( 31～280)
北海道	富田町	251( 31～281)
北海道	富田町	252( 31～282)
北海道	富田町	253( 31～283)
北海道	富田町	254( 31～284)
北海道	富田町	255( 31～285)
北海道	富田町	256( 31～286)
北海道	富田町	257( 31～287)
北海道	富田町	258( 31～288)
北海道	富田町	259( 31～289)
北海道	富田町	260( 31～290)
北海道	富田町	261( 31～291)
北海道	富田町	262( 31～292)
北海道	富田町	263( 31～293)
北海道	富田町	264( 31～294)
北海道	富田町	265( 31～295)
北海道	富田町	266( 31～296)
北海道	富田町	267( 31～297)
北海道	富田町	268( 31～298)
北海道	富田町	269( 31～299)
北海道	富田町	270( 31～300)
北海道	富田町	271( 31～301)
北海道	富田町	272( 31～302)
北海道	富田町	273( 31～303)
北海道	富田町	274( 31～304)
北海道	富田町	275( 31～305)
北海道	富田町	276( 31～306)
北海道	富田町	277( 31～307)
北海道	富田町	278( 31～308)
北海道	富田町	279( 31～309)
北海道	富田町	280( 31～310)
北海道	富田町	281( 31～311)
北海道	富田町	282( 31～312)
北海道	富田町	283( 31～313)
北海道	富田町	284( 31～314)
北海道	富田町	285( 31～315)
北海道	富田町	286( 31～316)
北海道	富田町	287( 31～317)
北海道	富田町	288( 31～318)
北海道	富田町	289( 31～319)
北海道	富田町	290( 31～320)
北海道	富田町	291( 31～321)
北海道	富田町	292( 31～322)
北海道	富田町	293( 31～323)
北海道	富田町	294( 31～324)
北海道	富田町	295( 31～325)
北海道	富田町	296( 31～326)
北海道	富田町	297( 31～327)
北海道	富田町	298( 31～328)
北海道	富田町	299( 31～329)
北海道	富田町	300( 31～330)
北海道	富田町	301( 31～331)
北海道	富田町	302( 31～332)
北海道	富田町	303( 31～333)
北海道	富田町	304( 31～334)
北海道	富田町	305( 31～335)
北海道	富田町	306( 31～336)
北海道	富田町	307( 31～337)
北海道	富田町	308( 31～338)
北海道	富田町	309( 31～339)
北海道	富田町	310( 31～340)
北海道	富田町	311( 31～341)
北海道	富田町	312( 31～342)
北海道	富田町	313( 31～343)
北海道	富田町	314( 31～344)
北海道	富田町	315( 31～345)
北海道	富田町	316( 31～346)
北海道	富田町</	













島根県	島根市	12	31	42	島根市	12	31	42	島根市	12	31	42
島根県	島根市	9	31	39	田原市	9	31	39	田原市	9	31	39
島根県	島根市	7	31	37	多田町	7	31	37	多田町	7	31	37
島根県	島根市	6	31	36	横田町	6	31	36	横田町	6	31	36
島根県	島根市	6	31	36	大田町	6	31	36	大田町	6	31	36
島根県	島根市	8	31	38	三刀屋町	8	31	38	三刀屋町	8	31	38
島根県	島根市	15	31	45	吉田村	15	31	45	吉田村	15	31	45
島根県	島根市	15	31	45	掛合町	15	31	45	掛合町	15	31	45
島根県	島根市	7	31	37	原田町	7	31	37	原田町	7	31	37
島根県	島根市	9	31	39	赤坂町	9	31	39	赤坂町	9	31	39
島根県	島根市	6	31	36	佐々木町	6	31	36	佐々木町	6	31	36
島根県	島根市	7	31	37	大田町	7	31	37	大田町	7	31	37
島根県	島根市	8	31	38	津社町	8	31	38	津社町	8	31	38
島根県	島根市	12	31	42	温泉町	12	31	42	温泉町	12	31	42
島根県	島根市	12	31	42	仁保町	12	31	42	仁保町	12	31	42
島根県	島根市	15	31	45	川本町	15	31	45	川本町	15	31	45
島根県	島根市	15	31	45	邑智町	15	31	45	邑智町	15	31	45
島根県	島根市	8	31	38	大和村	8	31	38	大和村	8	31	38
島根県	島根市	( )	31	( )	(都賀行村)	( )	31	( )	(都賀行村)	( )	31	( )
島根県	島根市	( )	31	( )	(都賀村)	( )	31	( )	(都賀村)	( )	31	( )
島根県	島根市	( )	31	( )	(布施村)	( )	31	( )	(布施村)	( )	31	( )
島根県	島根市	4	40	43	大須美村	4	40	43	大須美村	4	40	43
島根県	島根市	8	31	38	瑞穂町	8	31	38	瑞穂町	8	31	38
島根県	島根市	6	31	36	石見町	6	31	36	石見町	6	31	36
島根県	島根市	12	31	42	櫻井町	12	31	42	櫻井町	12	31	42
島根県	島根市	11	31	41	金城町	11	31	41	金城町	11	31	41
島根県	島根市	7	36	42	旭町	7	36	42	旭町	7	36	42
島根県	島根市	8	31	38	木原町	8	31	38	木原町	8	31	38
島根県	島根市	( )	31	( )	(市)	( )	31	( )	(市)	( )	31	( )
島根県	島根市	6	37	42	赤井村	6	37	42	赤井村	6	37	42
島根県	島根市	7	31	37	美都町	7	31	37	美都町	7	31	37
島根県	島根市	6	31	36	津和野町	6	31	36	津和野町	6	31	36
島根県	島根市	2	34	35	柿野村	2	34	35	柿野村	2	34	35
島根県	島根市	3	31	33	因幡市	3	31	33	因幡市	3	31	33
島根県	島根市	( )	31	( )	(川)	( )	31	( )	(川)	( )	31	( )
島根県	島根市	4	31	34	西和村	4	31	34	西和村	4	31	34
島根県	島根市	5	31	35	代田町	5	31	35	代田町	5	31	35
島根県	島根市	5	31	35	吉田町	5	31	35	吉田町	5	31	35
島根県	島根市	( )	31	( )	(安)	( )	31	( )	(安)	( )	31	( )
島根県	島根市	4	31	34	井邊町	4	31	34	井邊町	4	31	34
島根県	島根市	8	33	40	久神町	8	33	40	久神町	8	33	40
島根県	島根市	5	31	35	総下町	5	31	35	総下町	5	31	35
島根県	島根市	6	40	45	山萩町	6	40	45	山萩町	6	40	45
島根県	島根市	7	30	36	山口町	7	30	36	山口町	7	30	36
島根県	島根市	6	31	36	萩町	6	31	36	萩町	6	31	36
島根県	島根市	4	43	46	徳山町	4	43	46	徳山町	4	43	46
島根県	島根市	( )	( )	( )	(郡)	( )	( )	( )	(郡)	( )	( )	( )
島根県	島根市	5	31	35	濃江町	5	31	35	濃江町	5	31	35
島根県	島根市	8	31	38	松島市	8	31	38	松島市	8	31	38
島根県	島根市	7	51	57	下松市	7	51	57	下松市	7	51	57
島根県	島根市	3	40	42	岩国市	3	40	42	岩国市	3	40	42
島根県	島根市	5	31	35	野田市	5	31	35	野田市	5	31	35
島根県	島根市	8	31	38	小野市	8	31	38	小野市	8	31	38
島根県	島根市	5	31	35	門井市	5	31	35	門井市	5	31	35
島根県	島根市	6	31	36	柳井市	6	31	36	柳井市	6	31	36
島根県	島根市	5	31	35	美奈市	5	31	35	美奈市	5	31	35
島根県	島根市	7	34	40	久美町	7	34	40	久美町	7	34	40
島根県	島根市	10	31	40	橋本町	10	31	40	橋本町	10	31	40
島根県	島根市	6	34	39	本郷村	6	34	39	本郷村	6	34	39
島根県	島根市	5	31	35	東郷町	5	31	35	東郷町	5	31	35
島根県	島根市	8	31	38	和歌町	8	31	38	和歌町	8	31	38
島根県	島根市	7	31	37	美和町	7	31	37	美和町	7	31	37
島根県	島根市	5	31	35	平布町	5	31	35	平布町	5	31	35





