

北海道夕張市の財政破綻と 財政再建計画の検討（Ⅵ）*

梅 原 英 治**

（目 次）

はじめに

第1章 夕張市の概要（60巻2～5号）

第2章 夕張市の財政破綻

第1節 財政破綻の露呈から準用財政再建団体の申請表明まで

第2節 財政赤字の規模（以上60巻6号）

第3節 「ジャンプ方式」による財政赤字の隠蔽（本号）

第2章 夕張市の財政破綻（続き）

第3節 「ジャンプ方式」による財政赤字の隠蔽

（1）「ジャンプ方式」

夕張市が財政赤字を隠蔽するために用いた手法は、出納整理期間中に一時借入金を利用して、会計間で年度をまたがる貸付および償還を行うことによって、財政赤字を翌年度に先送りするというものである。「年度間をジャンプさせて資金不足を補う」ことから³³⁾、市の財政担当者内では「ジャンプ方式」という“隠語”で呼ばれ³⁴⁾、財政担当者と一部の幹部だけに引き継がれていたという³⁵⁾。

北海道の最終報告書に「夕張市の財務処理手法のイメージ図（資金の流れ）」が載っている（図2-1）、それにもとづいて「ジャンプ方式」の仕組みを見てみよう。なお、話を分かりやすくするため、図の中の「N-1年度」は2004年度、「N年度」は2005年度、「N+1年度」は2006年度とし、また「〇〇会計」は観光事業会計として説明する。

① 2004年度において、観光事業会計に1億円の資金不足が発生したとする。本来なら

* 奥田聡先生のご冥福をお祈り申し上げます。

本稿は本学特別研究費（2007～08年度）にもとづく研究成果である。

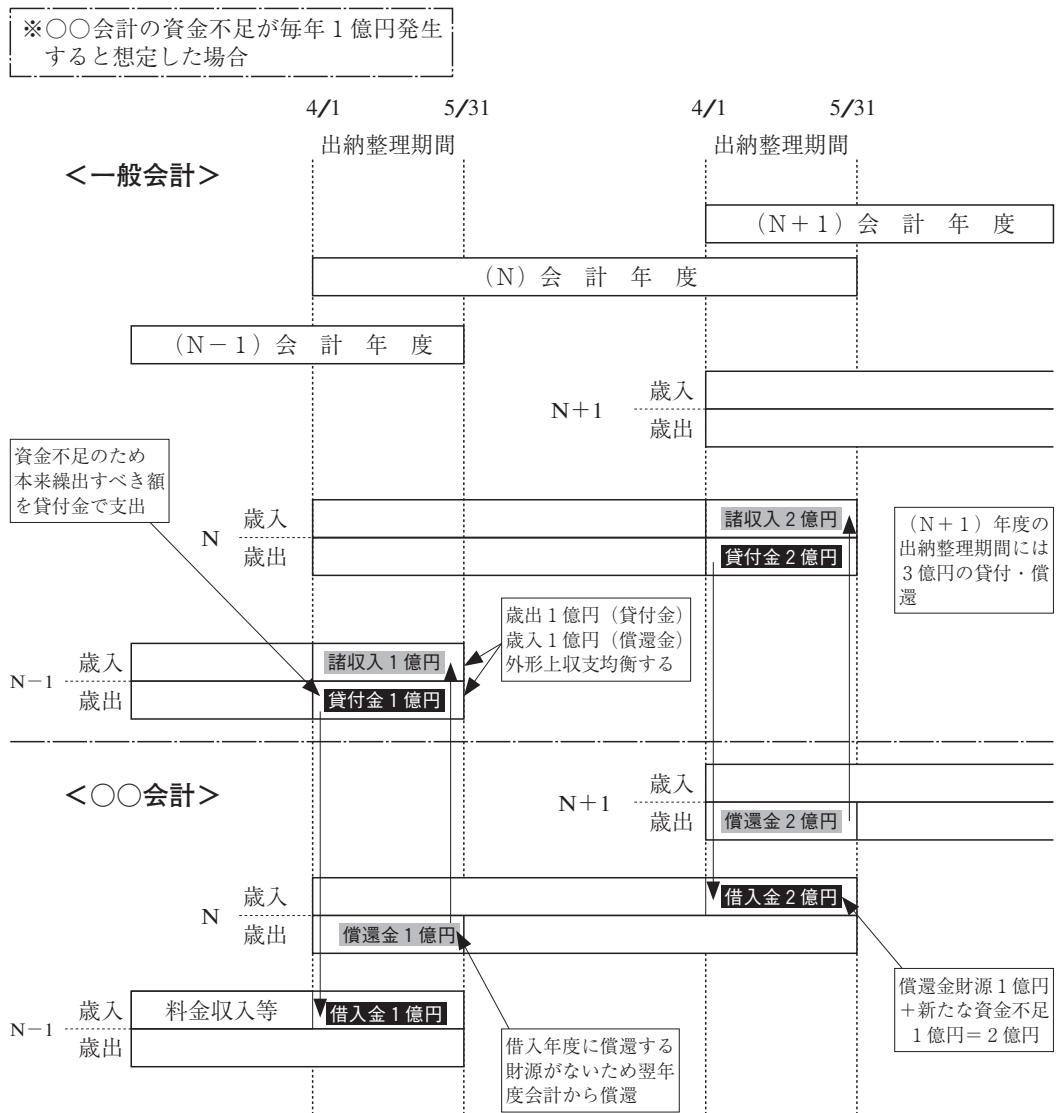
** 本学経済学部教授

33) 読売新聞北海道支社夕張支局編『限界自治・夕張検証』前掲、155ページ。

34) 北海道新聞取材班『追跡・「夕張」問題』前掲、50ページ。

35) 朝日新聞大阪本社編集局「地方は」取材班『今、地方で何が起きているのか——崩壊と再生の現場から——』公人の友社、2008年、127ページ。

図2-1 夕張市における財務処理の手法（イメージ図）



（出所）北海道企画振興部「夕張市の財政運営に関する調査」2006年9月11日，3ページ。

ば一般会計から1億円を繰り出すべきであるが、一般会計も資金不足である。そこで、一般会計は2004年度に1億円を観光事業会計に貸し付ける。つまり、観光事業会計からの償還金を予定して、一般会計の赤字を回避する。一般会計は1億円を金融機関から一時借入金を調達して手当てする。これにより観光事業会計は2004年度決算で赤字を回避する。

② 一般会計は観光事業会計に1億円貸し付けたため、このままでは2004年度決算で1億円の赤字を生じてしまう。そこで、今度は観光事業会計が2005年度予算から1億円を2004年度の一般会計に償還する。それにより一般会計の2004年度決算は帳尻があう。

③ 以上の処理は2004年度決算の出納整理期間（4～5月）中に行われる。一般会計は観光事業会計からの償還金を2004年度（出納整理期間）に収入し、一時借入金を金融機関に償還して清算する。こうして、一般会計も観光事業会計も2004年度決算では赤字を生じず、一時借入金も年度を越えることなく清算される。

④ ところが、実際には、観光事業会計は2004年度の財政赤字1億円を解決していない。それだけでなく、一般会計からの借入金1億円が追加され、2005年度予算で償還しなければならない（すでに2004年度の出納整理期間中に償還してしまっている）ので、2005年度には2億円の不足が生じる。そこで、観光事業会計は2005年度に一般会計から2億円を借り入れる。すると一般会計は2005年度に2億円の不足を生じることになるので、観光事業会計は2006年度予算から一般会計に2億円を償還する。これら一般会計から観光事業会計への2億円の貸付と観光事業会計から一般会計への2億円の償還は、2005年度決算の出納整理期間中に一般会計が金融機関から一時借入金を借り入れて処理する。こうして、一般会計と観光事業会計は2005年度決算で帳尻をあわせ、一時借入金も清算するのだが、観光事業会計の赤字は2006年度には3億円に膨れ上がる。……

このように、「ジャンプ方式」は観光事業会計の赤字を次の年度に先送りしているにすぎないので、もし観光事業会計の赤字が毎年同額生じるとすれば、こうした手法を繰り返すことによって、一般会計から観光事業会計への貸付金は毎年度同額が上積みされ、その資金手当のために必要な一時借入金もその分だけ毎年度増えていく。「ジャンプ方式」はいつかは行き詰まることになる。

（2）一時借入金と出納整理期間

ここで、一般会計から観光事業会計への貸付金の資金手当のために、一時借入金が用いられている。一時借入金とは、地方自治法第235条の3において、「普通地方公共団体の長は、歳出予算内の支出をするため、一時借入金を借り入れることができる」と定められているが、第3項で「その会計年度の歳入をもって償還しなければならない」とされている。つまり、年度を越えることは禁止されている。しかし、その会計年度の出納整理期間中に償還することは認められている。

夕張市の場合、図2-1の例では、一般会計が2004年度決算において、一時借入金をもって観光事業会計に1億円貸し付け、同時に観光事業会計から1億円償還を受けるので、地方自治法に抵触しないとされた。ただ、視点を変えてみれば、観光事業会計は2004年度決算で一般会計から1億円を借り受け、2005年度予算で一般会計に1億円を返しているの、観光事業会計においては年度を越えた処理になっている。そこにこの一時借入金の実質的意味がある。とはいえ、一時借入金そのものは一般会計が借り入れたもので、観光事業会計が借り入れたものではないので、法に抵触しないとされているのであろう。

こうした処理でカギとなっているのが「出納整理期間」（出納閉鎖期間）である。地方自治法第235条の5は「普通地方公共団体の出納は、翌年度の5月31日をもって閉鎖する」と定め、会計年度終了後の4月1日から5月31日までの2ヵ月間を出納整理期間としている。

る。出納整理期間が設けられている理由は次の通りである。

「地方公共団体の予算は、会計年度の終了とともにその執行力が失われ、執行は停止されるが、現金主義の会計方式にもかかわらず、収入支出の会計年度所属区分の原則が発生主義であるため、会計年度内に現金の収支を完了することが困難であるので、会計年度経過後ある一定の期間に限定し、その期間内は当該年度に属する現金収支は行い得ることとされている」³⁶⁾。

したがって、「出納整理期間は、本来、前会計年度末までに確定した債権債務について、所定の手続を了し、現金の未収未払いの整理のみを行うために設けられている期間であって、この期間中に、歳入の調定なり支出負担行為ができないことはいうまでもない。また予算の繰越をする場合のほかは、前年度の予算をそのまま執行するようなことは一切認められていない」³⁷⁾のである。

重要なことは、前年度予算の出納整理期間である4～5月には当該年度予算の執行が開始され、「前年度の残務処理に伴う取引と新年度の新たな取引という2つの流れが併存する」³⁸⁾ことである。そして一時借入金 は年度内に償還しなければならないが、出納整理期間中であればよいとされている。「ジャンプ方式」はこれを利用して財政赤字を先送りする。

すなわち、図2-1の例では、2004年度の一般会計から同年度の観光事業会計へ1億円の貸し付けが行われたのち、その償還は2005年度の観光事業会計から2004年度の一般会計になされている。こうした年度を越えた処理を一時借入金を利用して行えるのは、2つの年度が重なる出納整理期間しかない。夕張市の「ジャンプ方式」はこうした出納整理期間の特徴をたくみに利用したものである。

(3)「ジャンプ方式」の開始時期

さて、道の調査によれば、こうした「ジャンプ方式」は1992年度から行われてきたという³⁹⁾。会計別にみると、公共下水道事業会計でもっとも早く1992年度から行われ、老人保健医療事業会計で1994年度だけ、宅地造成事業会計で1995年度から、介護保険事業会計で2002年度から、観光事業会計で2003年度から、上水道事業会計で2004年度から、病院事業会計で2005年度から行われた(表2-6)。とりわけ、2002年度からは毎年のように新たな会計との間で「財務処理」が行われていき、その前後から規模も急速に増え始めたようだ⁴⁰⁾。2002年度とは、夕張市が松下興産からマウント・レースイ・リゾート(スキー場、ホテルなど)を買い取った年である(本誌60巻2号掲載の年表、参照)。

36) 東京都財務局長監修・都財政問題研究会編『体系・都財政用語事典(第8版)』都政新報社、2007年、272ページ。

37) 松本英昭『新版・逐条地方自治法(第5次改訂版)』学陽書房、2009年、881ページ。

38) 日本経済新聞社編『地方崩壊——再生の道はあるか——』前掲、25ページ。

39) 北海道企画振興部「夕張市の財政運営に関する調査」前掲、6ページ。

40) 北海道企画振興部「夕張市の財政運営に関する調査(中間報告)」前掲、2ページ。

表 2－6 普通会計間との不適切な財務処理手法の開始時期

会計の種類				開始時期
公営 事業 会計	公営 企業 会計	法適用	上水道事業	2004年度から
			病院事業	2005年度から
		法非適用	公共下水道事業	1992年度から
			市場事業	—
	観光事業		2003年度から	
	宅地造成事業		1995年度から	
	事業 会計		国民健康保険事業	—
		老人保健医療事業	1994年度のみ	
		介護保険事業	2002年度から	

（出所）北海道企画振興部「夕張市の財政運営に関する調査（経過報告）」2006年8月1日，2ページ。

こうした「ジャンプ方式」と呼ばれる，一時借入金を用いた会計間での年度をまたがる貸付・償還という手法によって，夕張市では実質的な赤字が見えなくされ，赤字が財政規模の何倍もの規模に膨れあがり，財政破綻に至るのである。まことに「ジャンプ方式」は「持続不可能な財政運営」⁴¹⁾であった。

（４）過去にもあった「ジャンプ方式」

なお，「ジャンプ方式」は必ずしも夕張市の専売特許ではない。元自治事務次官の松本英昭氏は，「実際の運用において，前の年度の一時借入金を翌年度の一時借入金で償還し，それを毎年度繰り返して，あたかも地方債を一時借入金に肩代わりしたような例が過去においてみられたが，昭和38年度の改正で，5月31日までは，当該年度の収入金をもって償還できることとされたこともあり，このような不正常な運用がないよう厳に留意する必要がある」⁴²⁾と述べられており，一時借入金を利用した資金不足の「飛ばし」は過去にも行われてきたようだ。もっとも，夕張市の「ジャンプ方式」とは形が違うし，おそらく規模も夕張市ほど大きくはなかったであろう。

いずれにせよ，こうした一時借入金の運用は「不正常」とされ，「厳に留意する必要がある」と注意されている。その理由について，高木健二氏は次のように述べられている。

「地方債と異なり，一時借入金は地方財政計画や交付税による財源保障が行われていないため，一時借入金を一般会計に貸し付けている金融機関が，諸事情で一端貸し渋りや貸しはがしをはじめると，これらの一時金は財源保障がないため直ちに不良債権化し，一般会計はたちまち資金ショートによる財政破綻に見舞われ，その貸付金で運営している他の会計も連鎖的に財政破綻を来すことになる。」⁴³⁾

41) 北海道企画振興部「夕張市の財政運営に関する調査」前掲，2ページ。

42) 松本英昭『新版・逐条地方自治法（第5次改訂版）』前掲，876ページ。

43) 高木健二「夕張市の財政再建と財政健全化法」『自治総研』2007年4月号，64ページ。

後に述べるように、財政破綻発覚後、夕張市でも「資金ショート」を起こしかけている。

(5) 「イメージ」にとどまる北海道調査報告書

ところで、北海道の調査報告書による「ジャンプ方式」の説明は上記のように「イメージ」のレベルにとどまり、その具体的内容、すなわち「ジャンプ方式」が行われ始めた1992年度以降の各年度において、いつ、どの会計とどの会計との間で、いくら行われ、年間の累計額がどのくらいに達するかについては公表されていない。その点で、調査報告書としては不十分なものである。

夕張市の財政破綻を論じた多くの文献でも、道の調査報告書の「イメージ」を紹介するにとどまり、それ以上立ち入っていない。総務省の新しい地方財政再生制度研究会⁴⁴⁾、政府の地方分権改革推進委員会⁴⁵⁾などでも「ジャンプ方式」が取り上げられ、議論されているが、いずれも「イメージ」レベルである。

このように、夕張市の財政破綻によって有名になった「ジャンプ方式」であるが、その実際の姿は明らかにされていないのである。そこで、本稿ではいくつかの手がかりにもとづいて「ジャンプ方式」の実相に迫ってみたい。

(6) 「ジャンプ方式」の具体的様相

1つめの手がかりは、とはいえ北海道の最終報告書のなかにある。ただし、「夕張市において行われていた財務処理手法」すなわち「ジャンプ方式」について説明した箇所ではなく、2005年度決算見込額の修正を行っているところに手がかりがある。

そこでは、「夕張市は、当初、平成17年度普通会計の決算が黒字決算となるとしていたが、道による実態調査において、平成17年度の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、平成17年度内に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」⁴⁶⁾として、2005年度決算見込額の修正を行っている。その際、「出納整理期間経過後」に行われた「ジャンプ方式」を図示しているのである（図2-2）。

もっとも、それは、①2005年度のみ、②普通会計のみ、③出納整理期間外のみ、と三重に限定されていることに留意しなければならない。ひとまず、それを手がかりとして「ジャンプ方式」の具体的な姿を整理してみよう。図2-2から以下のことが分かる。

第1に、「ジャンプ方式」は一般会計と多くの会計との間で行われていることである。前掲表2-1のように、夕張市には、一般会計以外に、①住宅管理事業特別会計、②上水道事業会計、③病院事業会計、④公共下水道事業会計、⑤市場事業会計、⑥観光事業会計、

44) 新しい地方財政再生制度研究会第2回会合（2006年9月12日）の「参考資料2」参照。

（総務省のホームページ http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/new_saiseiseido/pdf/060912_1_8.pdf）。

45) 第9回地方分権改革推進委員会（2007年6月15日）の「北海道提出資料」参照。

（内閣府のホームページ <http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/kaisai/dai09/09shiryou2.pdf>）。

46) 北海道企画振興部「夕張市の財政運営に関する調査」前掲、4ページ。

図 2-2 普通会計における出納整理期間経過後における財務処理

会計

一般会計

<歳出>

(単位：千円)

支出日	金 額	内 容
18.6.12	5,226,501	⑰観光貸付金
18.6.13	256,071	⑰介護貸付金
18.6.13	100,000	⑱水道貸付金
18.6.14	1,917,000	⑰宅造貸付金
18.6.19	2,766,000	⑰下水貸付金
18.6.20	79,200	⑰住宅繰出金
18.6.20	64,000	基金積立

合 計

10,408,772

<歳入>

(単位：千円)

収入日	金 額	内 容
18.6.19	5,226,501	⑱観光償還金
18.6.13	256,071	⑱介護償還金
18.6.13	100,000	⑱水道償還金
18.6.14	1,917,000	⑱宅造償還金
18.6.19	2,766,000	⑱下水償還金
18.6.12	1,000,000	⑱病院償還金

合 計

11,265,572

差 引

▲ 856,800

※一般会計と観光，介護，水道，宅造，下水会計との間の貸付・償還は，歳入・歳出とも18年度会計となることから，17年度一般会計の赤字要素とはなっていない。

会計

住宅会計

<歳出>

(単位：千円)

支出日	金 額	内 容

合 計

0

<歳入>

(単位：千円)

収入日	金 額	内 容
18.6.20	79,200	⑰一般会計繰入
18.6.20	46,588	⑰ダム基金繰入

合 計

125,788

差 引

▲ 125,788

※普通会計の影響額（一般会計+住宅会計）

▲ 982,588

（出所）北海道企画振興部「夕張市の財政運営に関する調査」2006年9月11日，3 ページ。

⑦宅地造成事業会計，⑧国民健康保険事業会計，⑨老人保健医療事業会計，⑩介護保険事業会計の10会計がある。

図 2-2 をみれば，一般会計は，このうち，①住宅管理事業特別会計，②上水道事業会計，③病院事業会計，④公共下水道事業会計，⑥観光事業会計，⑦宅地造成事業会計，⑩介護保険事業会計の7会計と資金のやり取りしており，行っていないのは，⑤市場事業会計，⑧国民健康保険事業会計，⑨老人保健医療事業会計の3会計のみである。

住宅管理事業特別会計については，表 2-6 に載っていないので，この会計と一般会

表2-7 一般会計と事業会計間の「ジャンプ方式」(2005年度, 出納整理期間外)

歳 出					対応する歳入				
会 計	年度	費目	千円	支出日	会 計	年度	費目	千円	収入日
一般 → 観光	2005	貸付金	5,226,501	2006年 6 月12日	⇔	観光 → 一般	償還金	5,226,501	2006年 6 月19日
一般 → 介護保険	2005	貸付金	256,071	2006年 6 月13日	⇔	介護保険 → 一般	償還金	256,071	2006年 6 月13日
一般 → 上水道	2006	貸付金	100,000	2006年 6 月13日	⇔	上水道 → 一般	償還金	100,000	2006年 6 月13日
一般 → 宅地造成	2005	貸付金	1,917,000	2006年 6 月14日	⇔	宅地造成 → 一般	償還金	1,917,000	2006年 6 月14日
一般 → 下水道	2005	貸付金	2,766,000	2006年 6 月19日	⇔	下水道 → 一般	償還金	2,766,000	2006年 6 月19日
一般 → 病院	2005	貸付金	1,000,000	2005年10月31日	⇔	病院 → 一般	償還金	1,000,000	2006年 6 月20日
一般 → 住宅管理	2005	繰出金	79,200	2006年 6 月20日	⇔	住宅管理 → 一般	繰入金	79,200	2006年 6 月20日
一般 → 基金	?	積立金	64,000	2006年 6 月20日	⇔	住宅管理 → ダム基金	繰入金	46,588	2006年 6 月20日
合 計			11,408,772		合 計			11,391,360	

(出所) 図2-2をもとに作成。

計とのやり取りは「普通会計と各会計の間における不適正な財務処理手法（貸付金、償還金）」⁴⁷⁾とはされていないようである。ただ、これは「貸付金・償還金」の形態はとっていないものの、同様の財務処理のように思える。

なお、一般会計から「基金」へ6400万円が積み立てられ、住宅管理事業特別会計から「ダム基金」へ4658万8千円繰り入れられている。積立や繰入が資金不足のために遅延したためであろう。

第2に、「ジャンプ方式」は「年度をまたがる」会計間の処理といわれるが、年度をまたがらない場合もあるようである（「ようである」と書いたのは、後述のように、その意味が不明なためである）。図2-2を整理すると、表2-7になる。

これをみれば、観光事業会計、介護保険事業会計、宅地造成事業会計、公共下水道事業会計、病院事業会計については、年度をまたがっている。

住宅管理事業特別会計については、明示的ではないが、一般会計は2005年度の住宅管理事業会計に7920万円の繰出金を支出し、住宅管理事業会計は2006年度予算から2005年度の一般会計に同額を繰り入れており、年度をまたがっているようである。

しかし、上水道事業会計については、もし図が正しいとすれば、一般会計は2006年度の上水道事業会計に1億円貸し付け、上水道事業会計は2006年度予算から一般会計に1億円償還しているので、同一年度間のやり取りになっている。これでは上水道事業会計の赤字を先送りできないから、会計操作が意味をなさない。しかも同一日の処理なので、意味が分からない（「図が正しいとすれば」と書いた所以である）。

第3に、「ジャンプ方式」は年度をまたがる会計間の「貸付・償還」として行われていると言われているが⁴⁸⁾、「繰出・繰入」の形をとる場合もあることである。

図2-2または表2-7をみると、一般会計は観光事業会計、介護保険事業会計、上水道事業会計、宅地造成事業会計、公共下水道事業会計、病院事業会計との間については、「貸付・償還」の形をとっている。しかし、住宅管理事業特別会計との間では「繰出・繰入」の形をとっている。

第4に、一般会計と他会計との間の「ジャンプ方式」は累計で100億円を超えた規模になっていることである。「基金」分が不明であるが、一般会計からの支出合計は104億877万2千円、一般会計への収入分の合計は112億6557万2千円に上る。夕張市の標準財政規模は2005年度で43億7153万4千円であるから⁴⁹⁾、「ジャンプ方式」はその倍以上の規模で行われていることになる。ただし、この累計額は、出納整理期間外に行われたもので、普通会計だけに限定されている。

第5に、「ジャンプ方式」で最も規模が大きいのは観光事業会計との間のもので、これが全体の半分程度を占めていることである。規模の大きいもの順に並べると、以下のとおりである。

47) 同上、6ページ。

48) 北海道企画振興部「夕張市の財政運営に関する調査」前掲、1ページ。

49) 夕張市の2005年度決算カードより。

1 位	52億2605万 1 千円	観光事業会計
2 位	27億6600万円	公共下水道事業会計
3 位	19億1700万円	宅地造成事業会計
4 位	10億円	病院事業会計
5 位	2 億5607万 1 千円	介護保険事業会計
6 位	1 億円	上水道事業会計
7 位	7920万円	住宅管理事業特別会計（基金を含めれば1 億2578万 8 千円）

一般会計と観光事業会計との間の「ジャンプ方式」の規模の大きさは、観光事業会計の赤字の大きさを物語っている。

第6に、一般会計と他会計とのやり取りはほとんど「同一日」に行われているが、「同一日」でないものもある。図2-2または表2-7をみると、一般会計は、介護保険事業会計および上水道事業会計とは2006年6月13日（火）、宅地造成事業会計とは6月14日（水）、公共下水道事業会計とは6月19日（月）、そして住宅管理事業特別会計とは6月20日（火）に貸付・償還または繰出・繰入を行っている（一般会計から基金への積み立てと住宅管理事業会計からダム基金への繰入も6月20日の同一日に行われている）。

しかし、病院事業会計については、貸し付けは2005年10月31日（月）に行われ、償還は翌2006年の6月20日（火）に行っている。理由は不明であるが、あまりに日がかけ離れているので、これが通常の（？）「ジャンプ方式」に相当するものかは分からない。

また、観光事業会計については、貸し付けは6月12日（月）、償還は翌週19日（月）に行われて、1週間空いている。理由は不明であるが、後述のように、観光事業会計は第3セクターとの間で同様の財務処理を行っているのも、それと関係があるのかもしれない。

第7に、一般会計と他会計とのやり取りは集中して行われていることである。日付順に整理すると、以下の通りである。

2005年10月31日（月）	一般会計→病院事業会計（10億円）
2006年6月12日（月）	一般会計→観光事業会計（52億2650万 1 千円）
同年6月13日（火）	一般会計⇔介護保険事業会計（2 億5607万 1 千円）
同日	一般会計⇔上水道事業会計（1 億円）
同年6月14日（水）	一般会計⇔宅地造成事業会計（19億1700万円）
同年6月19日（月）	一般会計⇔公共下水道事業会計（27億6600万円）
同日	観光事業会計→一般会計（52億2650万 1 千円）
同年6月20日（火）	病院事業会計→一般会計（10億円）
同日	一般会計⇔住宅管理事業特別会計（7920万円）
同日	一般会計→基金（6400万円）
同日	住宅管理事業特別会計→ダム基金（4658万 8 千円）

2005年10月31日のものを除けば、2006年の6月12日（月）から20日（火）までの9日間のうちの5日間で処理されている。逆に言えば、まとめて1日で処理されているわけではないということである。一時借入金をもとめて調達することが難しいからかもしれない。

第8に、一般会計と他会計との間の「貸付・償還」または「繰出・繰入」は同額で行われていることである。一般会計と観光事業会計との「貸付・償還」は52億2605万1千円の同額、介護保険事業会計との「貸付・償還」は2億5607万1千円の同額、上水道事業会計との「貸付・償還」は1億円の同額、宅地造成事業会計との「貸付・償還」は19億1700万円の同額、公共下水道事業会計との「貸付・償還」は27億6600万円の同額、病院事業会計との「貸付・償還」は10億円の同額、住宅管理事業特別会計との「繰出・繰入」は7920万円の同額である。

（7）観光事業会計と第3セクター間の「ジャンプ方式」

ところで、上で手がかりとなった最終報告書の当該箇所は2005年度の普通会計決算額を確定するためのものである。内容は普通会計（一般会計と住宅管理事業特別会計）に限定されている。そのため、公営事業会計との資金のやり取りも普通会計を中心としたものに限定されているし、地方公社・第3セクターについては触れられていない。なお、前掲表2-1のように、夕張市には、第3セクターとして、①株式会社石炭の歴史村観光、②夕張観光開発株式会社、③夕張木炭製造株式会社の3社があり、地方公社として、①夕張土地開発公社、②財団法人・夕張振興公社の2社がある。

2つめの手がかりは、『朝日新聞』2006年7月4日付けである。ここでは、「関係者」からの取材によって、観光事業会計と第3セクターとの間の「ジャンプ方式」が伝えられている。記事（報道部・綱島洋一記者）は次のように報じている

「資金不足の第3セクターはテーマパークを経営する『石炭の歴史村観光』と、ホテル、スキー場などを経営する『夕張観光開発』。ともに市が出資するが、累積損失が膨らみ、資産をすべて処分しても負債を返済できない債務超過だった。2社の利用客は年々減少し、資金不足は深刻化していた。

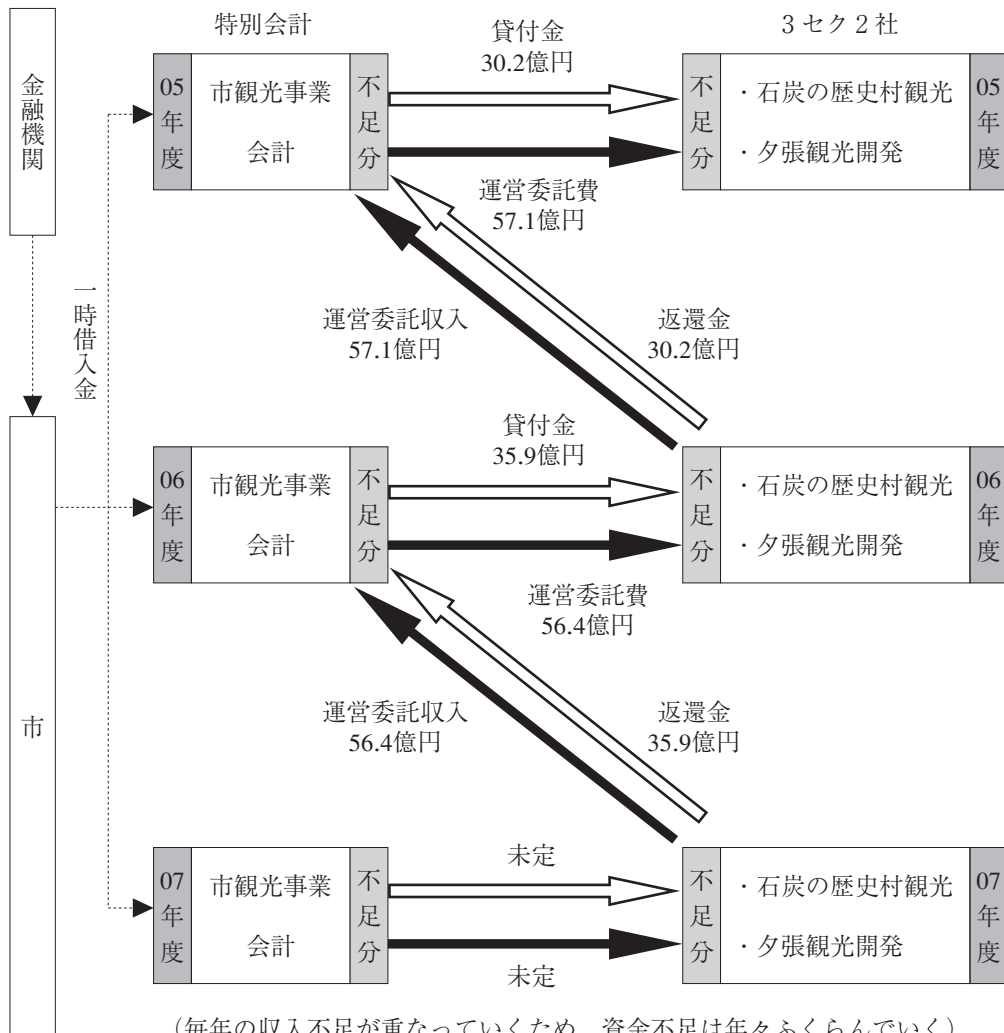
関係者によると観光事業会計は事実上、2社の資金不足を補う役割を担っていた。市の06年度予算では観光事業会計からの実質的な貸付額（貸付金と運営委託費）は90億円。市は年度当初に2社に運営委託費を出し『出納整理期間』（翌年度の4～5月）に帳簿上、観光事業会計に返してもらうことを繰り返していた。市が、一般会計と特別会計の間で貸付と返還を繰り返し、帳簿上赤字にみせないようにしたからくりと同じ手法だ。

『運営委託費』は、市が2社に観光事業の運営を委託する形を取り、年度当初に2社に支出される。2社はこれを元手に事業を行い、その年の売り上げで年度末に委託費全額を、市に返還するのが建前だ。

このため委託費は本来2社が年度当初に積算した年間の売り上げ予測に見合う額でなければならない。だが委託費は3セクの資金不足を補うのが狙いのため、予算計上する運営委託費の積算根拠の売り上げ予測は、資金不足額に合わせた『水増し計上』だった。

実際の売り上げは計画を下回り続けた。市によると、03年度の『歴史村』への運営委託費は約24億円だが、実際の売り上げは約16億円。04年度も運営委託費約24億円に対し売り上げは約14億9千万円だった。『観光開発』も運営委託費は03、04年度とも約30億円だが、

図2-3 観光事業会計と第3セクターとの間の「ジャンプ方式」



(出所) 『朝日新聞』2006年7月4日付け「夕張市の3セク2社の資金繰りイメージ」。

売り上げはいずれも約18億円だった。

市の運営委託費を全額、売り上げで回収することは困難で事実上、不良債権化している。

また、観光事業会計から2社への06年度の貸付金は『歴史村』へ30億円、『夕張観光』には5億4千万円。こちらも年度当初に貸し付け、年度末にそっくり返済を受ける形を繰り返した。

市は2社の資金支援のため一時借入金を膨らませた、とされる。』⁵⁰⁾

50) 『朝日新聞』2006年7月4日付け。

そして記事は別図を掲げている（図2-3）。これをみると、観光事業会計と株式会社石炭の歴史村観光（以下「歴史村」と略）および夕張観光開発株式会社（以下「観光開発」と略）という3セク2社との「ジャンプ方式」が分かるだけでなく、「貸付・償還」とともに運営委託費・運営委託収入も絡み合っていることがわかる。不明なところもあるが、次のように整理できよう。

① 歴史村と観光開発の2社は2005年度に資金不足が生じたので、観光事業会計は2005年度予算から貸付金30.2億円と運営委託費57.1億円、計87.3億円を3セク2社に支出する。これにより、3セク2社の2005年度の赤字が埋められる。

② そのままでは観光事業会計の2005年度決算で赤字が生じるので、3セク2社は2006年度予算から観光事業会計の2005年度予算に対し返還金30.2億円と運営委託収入57.1億円、計87.3億円を戻して、観光事業会計の帳尻りを合わせる。

③ 今度は3セク2社の2006年度決算で不足が生じるので、観光事業会計は2006年度予算で3セク2社の2006年度予算に貸付金35.9億円と運営委託費56.4億円、計92.3億円を支出する。2005年度との差額5.0億円は2006年度中に新たに増えた赤字分であろうか。

④ すると、観光事業会計の2006年度決算で赤字が生じるので、3セク2社は2007年度会計から返還金35.9億円と運営委託収入56.4億円、計92.3億円を戻して、観光事業会計のつじつまを合わせる。……

記事では、「市は年度当初に2社に運営委託費を出し『出納整理期間』（翌年度の4～5月）に帳簿上、観光事業会計に返してもらうことを繰り返していた」とあるので、運営委託費・運営委託収入については年度当初に支出して出納整理期間中に返還して、貸付金・償還金（出納整理期間中の処理）とは区別していたのであろうか。不明なところも多いが、いずれにせよ、観光事業会計が3セク2社との間でも「ジャンプ方式」を行っていることが確認される。

（8）一般会計・観光事業会計・第3セクター間の2段階「ジャンプ方式」

以上の朝日新聞の記事は観光事業会計と第3セクター2社とのあいだの「ジャンプ方式」を伝えるものであるが、一般会計と3セクとの間にもそういう資金のやり取りがないかなど、疑問もわく。一般会計・観光事業会計・第3セクターの間の全体図が分かれば、「ジャンプ方式」の実態にいっそう迫ることができる。

3つめの手がかりは、佐々木忠・河合博司両氏の論文「夕張市財政の現状と『破綻』の主要因」に掲げられた「夕張市一般会計・観光事業会計・第3セクターにおける資金関係資料」（夕張市財政部資料）である（表2-8）。

この図には、2004、05両年度について、一般会計と観光事業会計、一般会計と夕張木造製造株式会社、観光事業会計と歴史村、一般会計と歴史村、観光事業会計と観光開発のそれぞれの間でのやりとりが示されている。ただし、一見しただけでは内容は把握できない。実際、佐々木・河合論文でも、この資料については次のように簡単に述べられているにすぎない。

表2-8 一般会計，観光事業会計，第3セクター間の資金関係

(単位：千円)

平成16年度			
一般会計→観光会計 貸付金 3,560,151	観光会計→一般会計 償還金 1,631,100	一般会計→木炭製造 貸付金 1,564,000	木炭製造→一般会計 返還金 1,266,000
		観光会計→歴史村 運営委託 2,415,750 立替金繰上償還金 321,737 貸付金 2,690,000 管理委託 470,947 一般会計→歴史村 管理委託 39,137 計 5,937,571	歴史村→観光会計 売上等 2,427,089 戻入 321,737 償還金 2,690,000 計 5,438,826
		観光会計→観光開発 運営委託 3,006,632 立替金繰上償還金 313,500 貸付金 352,802 管理委託 14,977 利子補給 23,627 計 3,711,538	観光開発→観光会計 売上等 3,006,632 戻入 0 償還金 372,802 計 3,379,434
平成17年度			
一般会計→観光会計 貸付金 0	観光会計→一般会計 償還金 3,560,151	一般会計→木炭製造 貸付金 1,554,000	木炭製造→一般会計 返還金 1,564,000
		観光会計→歴史村 運営委託 2,404,995 立替金繰上償還金 321,737 貸付金 2,690,000 管理委託 466,056 一般会計→歴史村 管理委託 32,416 計 5,915,204	歴史村→観光会計 売上等 2,415,750 戻入 321,737 償還金 2,690,000 計 5,427,487
		観光会計→観光開発 運営委託 3,306,632 立替金繰上償還金 522,500 貸付金 332,802 管理委託 17,031 利子補給 21,419 計 4,200,384	観光開発→観光会計 売上等 3,006,632 戻入 522,500 償還金 352,802 計 3,891,934

出所：夕張市財政部資料

(出所) 佐々木忠・河合博司「夕張市財政の現状と『破綻』の主な要因」保母武彦ほか『夕張・破綻と再生』自治体研究社，2007年所収，43ページ。

「具体的に会計間の資金の流れをみると、表4〔本稿では表2－8……梅原〕のように極めて複雑に入り組んでいる。平成17年度（2005年度）観光会計から一般会計に36億円の貸付があるが、観光会計は大赤字だから貸し付けできる財源はないのに貸し付けられている。」⁵¹⁾

確かに「会計間の資金の流れ」は「極めて複雑に入り組んでいる」が、その内容を述べなければ意味がない。そのためにはこの資料を整理する必要がある。それが図2－4－1と図2－4－2である。こうすれば、この資料の意味が明らかになる。

第1に、「ジャンプ方式」は一般会計と夕張木炭製造株式会社（以下「木炭製造」と略）との間でも行われていることである。一般会計は2004年度に木炭製造に15億6400万円貸し付け、木炭製造は2005年度に同額を返還しているのがそれである。2004年度の木炭製造から一般会計への12億6600万円の返還は2003年度分の貸付金に対するものであろう。また、2005年度の一般会計から木炭製造への15億5400万円の貸し付けは、2006年度に木炭製造から一般会計に返されることを予定したものであろう。

第2に、「ジャンプ方式」は一般会計・観光事業会計との間で行われたうえ、一般会計から観光事業会計への貸付金によって、観光事業会計と歴史村との間および観光開発との間の「ジャンプ方式」でも行われていることである。

一般会計は2004年度に観光事業会計に35億6015万1千円を貸し付け、観光事業会計は2005年度に一般会計に同額を償還しているのであるが、観光事業会計は一般会計からの貸付金をもとにして、2004年度に歴史村に26億9000万円、観光開発に3億5280万2千円を貸し付け、2005年度に歴史村と観光開発はそれぞれ同額を観光事業会計に償還している。

このように、「ジャンプ方式」は＜一般会計⇔観光事業会計⇔歴史村・観光開発＞というように重層的に行われているのである。

第3に、「ジャンプ方式」の具体的様相ということからは外れるが、歴史村も、観光開発も、観光事業会計および一般会計からの財政援助によってかろうじて維持されていることである。

「ジャンプ方式」（貸付・償還関係）を除いてみると、歴史村は2004年度において、観光事業会計から運営委託費24億1575万円、立替金繰上償還金3億2173万7千円、管理委託費4億7094万7千円を繰り入れられ、また一般会計からも管理委託費3913万7千円を繰り入れられている。このうち、観光事業会計からの運営委託費は売上等、立替金繰上償還金は戻入金により相殺されているので（売上等の方が1133万9千円多い）、それを除くと観光事業会計と一般会計からの管理委託費合計5億1008万4千円によって歴史村は支えられていることになる。

2005年度もほとんど同様に、観光事業会計から運営委託費24億499万5千円⁵²⁾、立替金

51) 佐々木忠・河合博司「夕張市財政の現状と『破綻』の主な要因」保母武彦ほか『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、2007年所収、42ページ。

52) 運営委託費24億499万5千円の内訳は、①石炭博物館等2億8353万8千円、②丁未風致公園4694万1千円、③石炭の歴史村公園内売店等2億5104万9千円、④駐車場3481万9千円、⑤遊園地3億

図2-4-1 一般会計，観光事業特別会計，第3セクターの資金関係（2004年度）

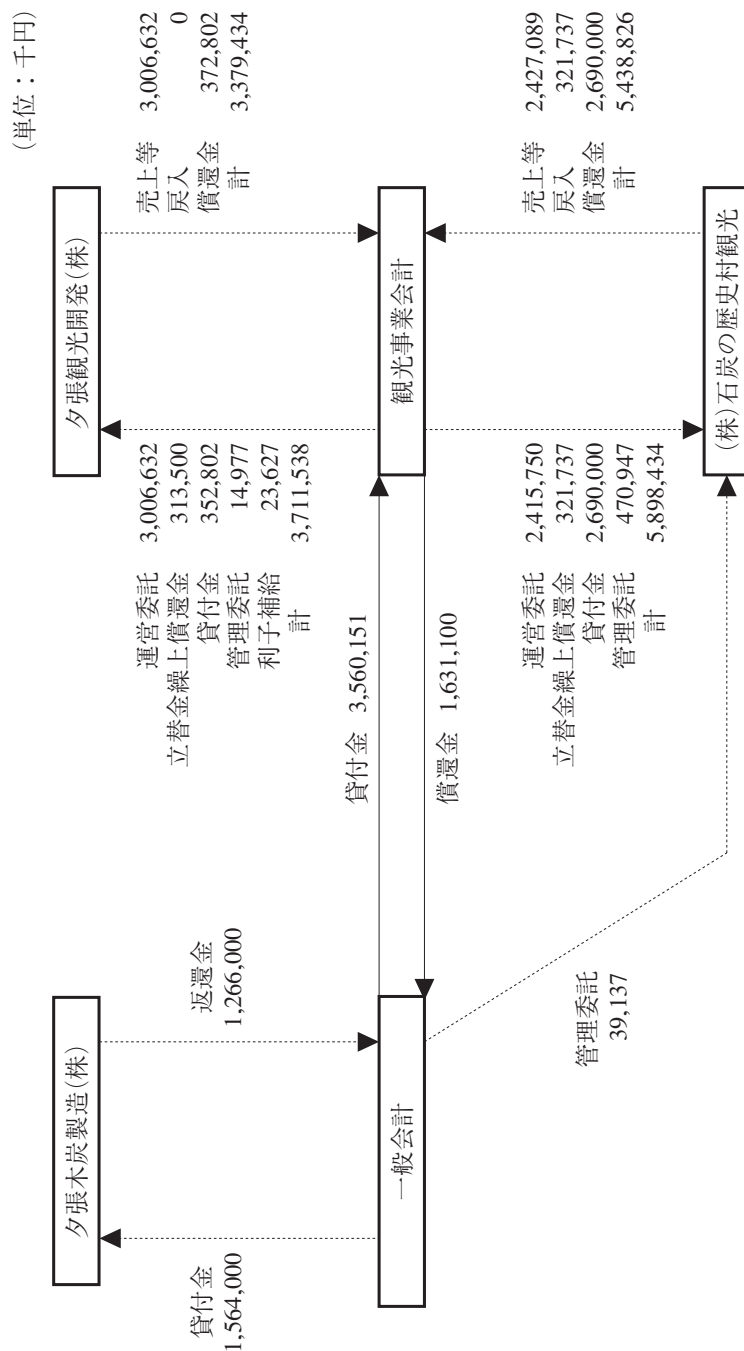
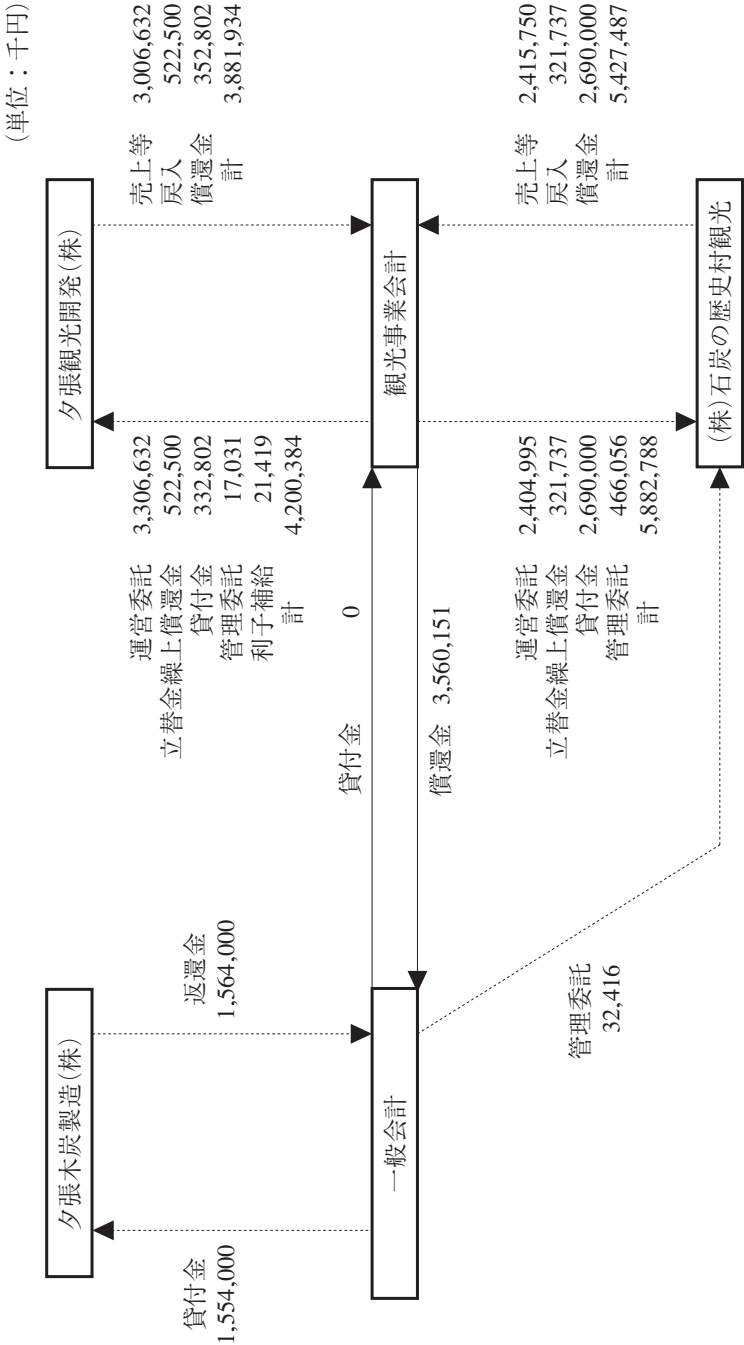


図 2-4-2 一般会計，観光事業特別会計，第 3 セクターの資金関係 (2005 年度)



繰上償還金3億2173万7千円、管理委託費4億6605万6千円を繰り入れられ、また一般会計からも管理委託費3241万6千円を繰り入れられている。観光事業会計からの運営委託費は売上等、立替金繰上償還金は戻入金によって相殺されているので（売上等が1075万5千円多い）、それを除外すると、観光事業会計と一般会計からの管理委託費合計4億9847万2千円が歴史村を賄っている状況である。

観光開発については、2004年度において、観光事業会計から運営委託費30億663万2千円、立替金繰上償還金3億1350万円、管理委託費1497万7千円、利子補給2362万7千円を繰り入れられている。観光事業会計からの運営委託費は売上等でちょうど相殺されている。それを除くと、観光事業会計からの立替金繰上償還金と管理委託費、利子補給金の合計3億5210万4千円によって観光開発は支えられたことになる。

2005年度では、観光事業会計から運営委託費33億663万2千円⁵³⁾、立替金繰上償還金5億2250万円、管理委託費1703万1千円、利子補給金2141万9千円を繰り入れられている。運営委託費の一部は売上等、立替金繰上償還金は戻入金によって相殺されているが、売上等を上回る運営委託費3億円と管理委託費、利子補給金の合計3億3845万円が観光開発を支えている。

すなわち、歴史村は毎年5億円前後、観光開発は3億4千万円前後⁵⁴⁾、収支不足を生じているということである。

それはさておき、以上から「ジャンプ方式」が一般会計と木炭製造との間でも行われて、その範囲を拡げていることが確認できるとともに、一般会計と観光事業会計間の「ジャンプ方式」がさらに観光事業会計と歴史村の間の「ジャンプ方式」、観光事業会計と観光開発の間の「ジャンプ方式」へとつながり、「ジャンプ方式」が重層的に行われていることも確認できるのである。

* * *

以上から、「ジャンプ方式」は、たんに普通会計内部で行われているだけでなく、一般会計と観光事業会計の間を軸にしながら、特別会計・事業会計・第3セクターを含めて広範囲かつ大規模に、そして重層的に行われていることが見て取れる。

もっとも、以上においても「ジャンプ方式」の実態はその一部しか明らかにできていな

424万2千円、⑥農産物加工製品製造12億円、⑦夕張鹿鳴館159万3千円、⑧郷愁の丘ミュージアム2億8281万3千円、である（同上、77ページ、表18より）。

53) 運営委託費33億663万2千円の内訳は、①ホテルニューパロ7億7662万3千円、②ひまわり2億5686万2千円、③ふれあい9778万9千円、④黄色いりボン7000万5千円、⑤ユーパロの湯3億2328万6千円、⑥パークゴルフ場1100万円、⑦マウントレースイ17億7106万7千円、である（同上）。

54) 道の最終報告書は、観光開発について、「観光施設の使用料や市からの受託料収入を除く売上げをもって運営を行う事業は若干の赤字であり、その収支不足を市からの管理委託業務（受託料収入2千万円）により補っている状況」と書いて、収支不足を「2千万円」と書いているが（北海道企画振興部「夕張市の財政運営に関する調査」前掲、16ページ）、2004年度では観光事業会計からの立替金繰上償還金3億1350万円の戻し入れがなく、2005年度では売上等による運営委託費との相殺不足が3億円あるところから、収支不足は管理委託費だけではないと思われる。

い。先に述べたように、「ジャンプ方式」が行われ始めた1992年度以降の各年度において、いつ、どの会計とどの会計との間で、いくら行われ、年間の累計額がどのくらいに達するかについては公表されておらず、不明の状態である。全容の解明・公表を期待したい。

（９）「不適切」または「不適正」という評価について

ところで、この「ジャンプ方式」について、北海道の調査報告書は「不適切」または「不適正」な財務処理と述べて、「違法」という評価を避けている。例えば、次のようである。

中間報告書……「この仕組みについては、一時借入金についての形式的要件を満たしたとしても、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り、現実的に持続不可能な財政運営となることから、不適切な財務処理と言わざるを得ない。」⁵⁵⁾

経過報告書……「普通会計と各会計の間における一時借入金の不適切な運用（貸付金、償還金）について」⁵⁶⁾

最終報告書……「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、多額の赤字を累積してきたことから持続不可能な財政運営であり、不適正な財務処理である。」⁵⁷⁾「普通会計と各会計の間における不適正な財務処理手法（貸付金、償還金）」⁵⁸⁾。「夕張市が多額な実質赤字を抱えるに至った大きな要因としては、市財政の許容範囲を超えた財政支出、収入の大幅な減少への対応の遅れもあるが、不適正な財務処理手法により赤字の実態を表面化せずに拡大させたことが、250億円を超える膨大な実質赤字を生じさせた最大の要因である。」⁵⁹⁾「財政状況が逼迫する中で、出納整理期間を利用して会計間のやり取り（貸付金・償還金）を行い、そのための資金手当を一時借入金により行うことにより、表面上の赤字額を見えなくする不適正な手法を長年繰り返すことにより、実質的な赤字額を常識では考えられない額にまで拡大させた。／本来許されない不適正な財務処理を行っていたこと、このことにより赤字の実態が表面化せず、こうした事態を防ぐ機能が働かなかったこと、この不適正な手法を是正することなく、長年にわたり赤字額を漫然と拡大してきたことが、ここまで、膨大な実質赤字額を拡大させた要因である。」⁶⁰⁾

このように、道の報告書は「ジャンプ方式」を「不適切な財務処理」あるいは「不適正な財務処理」と呼んでいる。しかし、同時にそれらは「形式的要件を満たした」（中間報告書）ものと捉えて、法的には問題なしともしているのである。

55) 北海道企画振興部「夕張市の財政運営に関する調査（中間報告）」前掲，2 ページ。なお、下線は引用者（以下同様）。

56) 北海道企画振興部「夕張市の財政運営に関する調査（経過報告）」前掲，2 ページ。

57) 北海道企画振興部「夕張市の財政運営に関する調査」前掲，2 ページ。

58) 同上，6 ページ。

59) 同上，10 ページ。

60) 同上，11 ページ。

総務省幹部（青木信之・総務省財務調査課長）も、新聞記者の取材に対し、夕張市の財務処理については「考え得る限りの手法を使って法のすき間をついている」⁶¹⁾と批判的に述べているが、あくまで「法のすき間」であって、法に抵触するものとはしていない。マスメディアも、「地方自治体の財政制度のすき間に咲いた徒花というしかない」⁶²⁾、「自治体財政の極端な悪化を未然に防ぐ現行制度が想定していない『抜け道』」⁶³⁾などと呼んで、違法とはしていない。

ところで、このような評価の裏側で、夕張市の財務処理についての説明で、北海道の調査報告書は微妙な書き換えを行っていることに注目すべきである。

すなわち、最初の中間報告書（2006年6月29日）では、「夕張市における財務処理の手法イメージ図」（図2-5）を掲げ、図の中の注（※印）において「一般会計における貸付金の原資は一時借入金である」と書いていた⁶⁴⁾。また、その説明文でも、「貸付金の財源は一時借入金をもって充ててきた」⁶⁵⁾、「平成16年度の貸付金（1億円）の財源は平成16年度の一時借入金であり」⁶⁶⁾と記述していた。

ところが、最終報告書（2006年9月11日）では、「これら貸付金の資金手当には一時借入金充てられている」⁶⁷⁾というように表現が変えられている。すなわち、中間報告書にある「貸付金の財源は一時借入金である」という部分が変更されたのである。

些細な書き換えのようではあるが、その意味するところは重大である。そのことは、総務省幹部（池田憲治・総務省内閣官房参事官／自治財政局財政企画官）がわざわざ次のように指摘していることから判断されよう。

「夕張市の財務処理について『一時借入金を財源とする貸付け』と説明されることがあったが、一時借入金はその年度において償還されるものであり財源ではない。予算上は貸付金の財源はその貸付に係る償還金であって、一時借入金はその資金として調達されるものである。貸付に係る償還金により、一時借入金は年度内に償還される。」⁶⁸⁾

すなわち、一時借入金は、「一会計年度内において、歳計現金が不足した場合に、その不足を補うために借り入れる金銭」であり、「あくまで歳入と歳出の時期的なズレの調整のために認められているものであり、歳入歳出予算の財源となることはなく、年度内に償還しなければならない」ものである⁶⁹⁾。したがって、一時借入金を「貸付金の財源」とみなすことは地方自治法に違反することになる。

61) 朝日新聞大阪本社編集局「地方は」取材班『今、地方で何が起きているのか』前掲、126ページ。

62) 北海道新聞取材班『追跡・「夕張」問題』前掲、47ページ。

63) 同上、50ページ。

64) 北海道企画振興部「夕張市の財政運営に関する調査（中間報告）」前掲、4ページ。

65) 同上、1ページ。

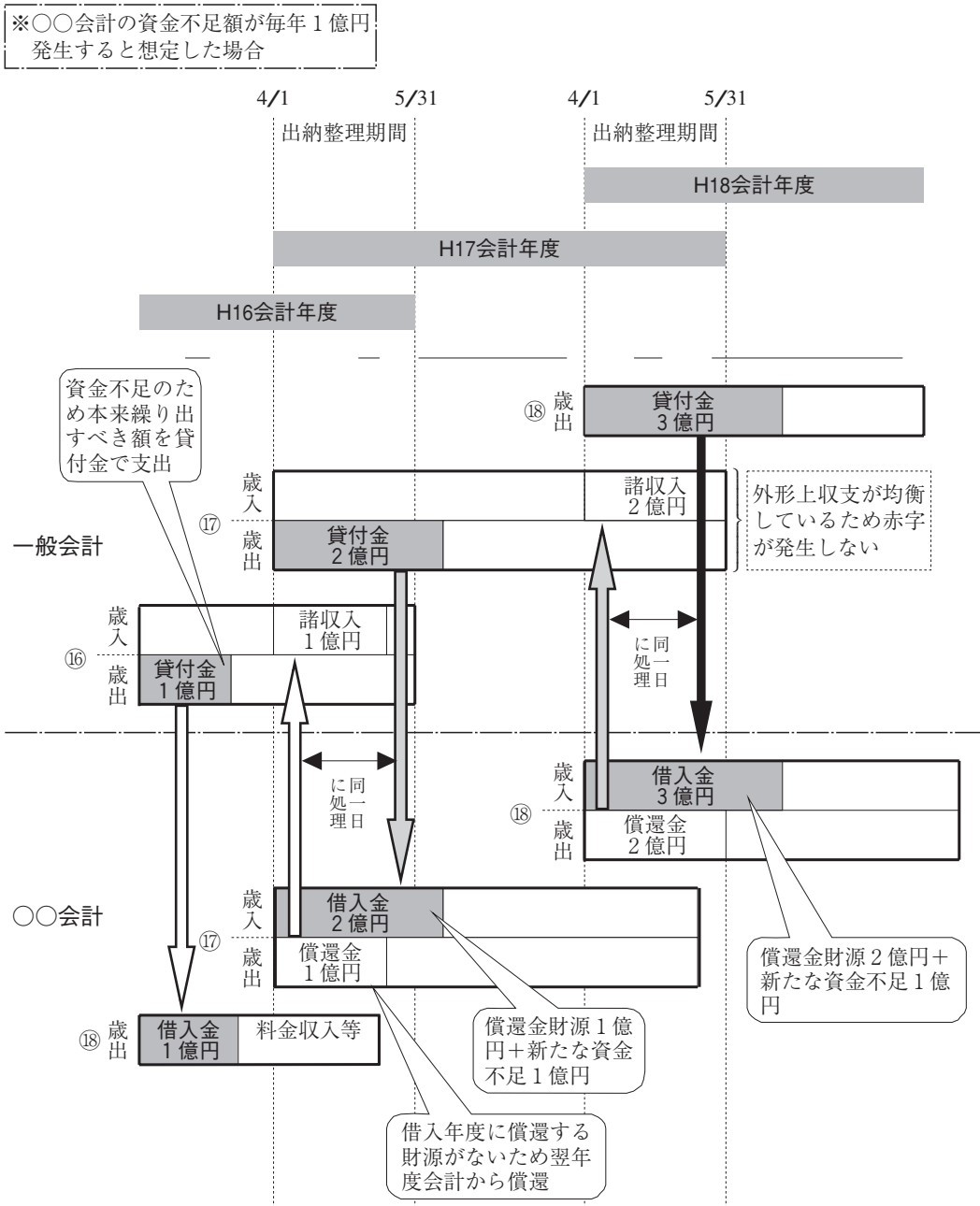
66) 同上、4ページ。

67) 北海道企画振興部「夕張市の財政運営に関する調査」前掲、2ページ。

68) 池田憲治「夕張市の財政再建について」『地方財務』2007年4月、125ページ。

69) 「地方債と一時借入金について」新しい地方財政再生制度研究会第2回会合、参考資料2（総務省のホームページ http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/new_saiseiseido/pdf/060912_1_8.pdf）。

図 2 - 5 夕張市における財務処理の手法（イメージ図）



※一般会計における貸付金の原資は一時借入金である。

(出所) 北海道企画振興部「夕張市の財政運営に関する調査（中間報告）」2006年6月29日，4ページ。

総務省幹部の指摘は、地方自治法に抵触しないようにするための指摘である。もし法律に違反する財務処理を行ってきたとなれば、夕張市当局だけでなく、それを看過してきた北海道や総務省も責任を問われることになるだろう。金子勝・鈴木徹・高端正幸氏たちは次のように書いている。

「こうした市の会計手法は、市の財政状況を決算書でしか知りえない市民の立場からすれば、明らかに粉飾行為である。にもかかわらず、地方財政法を所管する国が、市長や市の財政担当者らを告発するような動きは、いまだに見られない。なぜか。その鍵は『不適正な財務処理手法』というレトリックに隠されている。裏返せば、『違法な財務処理手法』とは言いつれないということなのだ。それを根拠にして国や道庁は、夕張市の財政破綻の原因として『赤字を見えにくくした不適正な会計処理』を、ことさらに強調する。／たしかに、夕張市が赤字隠しさえしなければ、事態の深刻化を防げたかもしれない。しかし、国や道庁は、実際にはこうした法の『抜け穴』を長年放置し、夕張市に対する適切な指導も怠ってきた。それを夕張市の『異常な行為』の一言で片付けようとしているのではないか。結局、誰も過去の責任問題にふれたくないのだろう。』⁷⁰⁾

確かに、出納整理期間内の財務処理を「違法」することは難しい。しかし、出納整理期間外の財務処理は明らかに地方自治法に違反する。道の最終報告書も次のように認めている。

「夕張市は、当初、平成17年度普通会計の決算が黒字決算となるとしていたが、道による実態調査において、平成17年度の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、平成17年度内に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。……このような会計処理は、市における資金調達の事情から行われたものであるが、会計年度独立の原則（地方自治法第208条）という地方財政の基本的ルールからはずれるものである、道としては、夕張市に対し決算調製の見直しを行うよう助言し、市による見直しの結果、普通会計において赤字決算となることが明らかになった。なお、こうした会計処理は、平成13年度から確認された。』⁷¹⁾

地方自治法第208条第2項は、「各会計年度における歳出は、その年度の歳入をもつて、これに充てなければならない」と会計年度独立の原則を定めている。出納整理期間後の「ジャンプ方式」はこれに反するものであり、「違法会計」⁷²⁾である。この点で、金子勝氏たちが「市は違法と断定できるような粉飾行為をしていたわけではない」⁷³⁾と書いているのは正しくない。

これについて元市幹部は、「出納閉鎖の5月31日まで歳入確保に努めたが、収支不足は解消せず、最終的に6月に入って一時借入金をあてた。当初から10億円の歳入不足を見込

70) 金子勝・鈴木徹・高端正幸「夕張破綻——もう1つのストーリー——」前掲、23ページ、「／」は原文改行。

71) 北海道企画振興部「夕張市の財政運営に関する調査」前掲、4ページ。

72) 読売新聞北海道支社夕張支局編『限界自治・夕張検証』前掲、157ページ。

73) 金子勝・鈴木徹・高端正幸「夕張破綻——もう1つのストーリー——」前掲、4ページ。

んだうえで予算編成していた」という⁷⁴⁾。別の市関係者は、「資金調達には相手がある。相手の都合で、出納整理期間の5月31日までにやりくりできないことだってある。たまたま6月に過ぎただけで財政再建団体になるのか」と語ったという⁷⁵⁾。

しかし、「10億円」（病院事業会計）だけの話ではないし、「たまたま」起こったことでもない。「病院会計の違法な会計処理は、書類の残る2001年度から5年連続しており、他の会計でも同様の処理があった」⁷⁶⁾のである。

ところが、このような地方自治法第208条に違反する行為、しかも「平成13年度から確認された」連続的で確信犯的な行為にもかかわらず、道による「見直し助言」と市による「見直し」ということで終わらされた。これこそ「不適切」または「不適正」な「処理」であろう。

（続く）

74) 読売新聞北海道支社夕張支局編『限界自治・夕張検証』前掲，158ページ。

75) 同上。

76) 同上，157ページ。