

月刊『地方財務』2015年9月号掲載

財政再建への道のりーどん底からどのように抜け出したのか

第6回 北海道美唄市：市町村合併と病院統合の頓挫を乗り越える

キヤノングローバル戦略研究所主任研究員 税理士 柏木恵

はじめに

6回目は北海道美唄市を取り上げる。北海道美唄市は空知地方の中央部に位置し、市内を南北に国道12号と函館本線が平行して縦貫している便利な地域である。美唄とはアイヌ語の「ピオパイ（沼の貝の産するところ）」から由来している。近年では、雪の冷熱エネルギーの活用について研究し、平成11年には世界で初めて雪冷房を導入したマンションが建設された。

かつて北海道には炭鉱が多く存在した。前月号の留萌市も今月号の美唄市も炭鉱町であった。美唄市には三菱鉱業・三井鉱山の大規模炭鉱のほか、中小の炭鉱も多数存在し、道内有数の炭鉱町として栄えた。炭鉱が閉山して以降、国はかつての炭鉱町に対して、地域振興のために支援を行ってきたが、平成13年度に産炭地域振興臨時措置法が失効し、激変緩和措置として行われていた産炭地域に対する国の財政支援が平成18年度で終了した。また、平成16年度には国の三位一体改革により地方交付税が激減したことにより、美唄市の財政は厳しくなった。

一方で、平成14年度より検討していた市町村合併が平成15年12月に白紙となり、美唄市は合併ではなく単独の道を選択し、平成17年2月に「美唄市自立推進計画（平成17～22年度）」を策定した。

加えて、美唄市は平成17年度より市立美唄病院と美唄労災病院（現北海道中央労災病院せき損センター）との統合を目指していたが、平成19年度に断念した。

その結果、美唄市は、規模を縮小して病院経営を継続することとなったが、平成19年度末に市立美唄病院会計の不良債務が23億4950万円まで累増し、一般会計も昭和59年度以降、23年ぶりに実質収支が1億2828万円の赤字となった。そのため、地方公営企業の経営健全化指標では、美唄市の病院事業会計の資金不足比率は平成19年度末で191.7%と、経営健全化基準の20%を大きく超え、それ以降、美唄市は経営健全化計画を実行中である。美唄市は病院事業会計への繰出金について、平成14年度から通常の繰出金のほかに毎年2億円の追加支援を行ってきたが、資金不足を解消するために、平成21年度から平成27年度にかけて総額21億円の繰出金を追加することとした。平成20年度には公立病院特例債（8億3900万円）も発行した。

一方、一般会計についても、財政調整基金は取り崩してきた結果、平成20年度末残高が約14万円とほぼ枯渇し、危機的状況になったが、それ以降は、一般会計決算額は黒字を推移し、平成21～23年度には決算黒字の一部を積み立て、平成24年度末には財政調整基金

の残高は約 5 億 2000 万円まで回復した。

本稿では、市町村合併と病院統合が頓挫し、自治体運営や病院経営について独自の道を歩むことを選択した美唄市の財政再建の取り組みについて検討する。

1. 美唄市を取り巻く環境変化

(1) かつての炭鉱町と人口減少

美唄市は道内有数の炭鉱町であった。国のエネルギー政策の転換により、昭和 38 年に三井美唄鉱業所、昭和 42 年に三菱茶志内鉱業所、昭和 47 年に三菱美唄鉱業所、昭和 48 年に北菱我路炭鉱が閉山し、炭鉱町の歴史を閉じた。炭鉱閉山後、美唄市は産炭地振興と過疎地域振興のため、産業・経済対策、市民生活基盤の整備・充実などに取り組んできた。産炭地域振興事業団（現中小企業基盤整備機構）により工業団地の造成が開始され、企業誘致を積極的に行い、昭和 43 年には専修短大、昭和 53 年には陸上自衛隊美唄駐屯地を誘致した。その後も産炭地の交付金などを受けながら、市街地再開発を行ったが、誘致企業の撤退や規模縮小、専修短大の閉校（平成 24 年）などにより人口が減少し、昭和 31 年には 92,150 人だった人口が、昭和 60 年には 37,414 人、平成 7 年には 33,434 人、平成 17 年には 29,083 人と減少し、現在では 23,640 人（平成 27 年 6 月末）となっている。

(2) 病院統合の白紙化

美唄市は、平成 17 年度より市立美唄病院と美唄労災病院との統合を目指したが、平成 19 年度に断念した。その経緯は以下のとおりである。

平成 13 年度に「特殊法人等整理合理化計画」が閣議決定され、全国の労災病院の所管である「特殊法人労働福祉事業団」は「独立行政法人労働者健康福祉機構」へ移行することとなり、平成 16 年 3 月に厚生労働省から「労災病院の再編計画」が発表された。労災病院同士の統合・再編が検討されるようになり、空知地方の岩見沢労災病院と美唄労災病院も検討対象となり、岩見沢労災病院が本院、美唄労災病院が分院として存続する話が持ち上がった。一方、市立美唄病院は平成 14 年度から第五次病院事業経営健全化措置を執行中で、美唄市の地域医療について検討していた。

美唄市は市立美唄病院と美唄労災病院の状況を勘案した結果、地域医療の存続を懸念し、平成 17 年 4 月に発表された「美唄市地域医療ビジョン」で、両病院の統合が望ましいと結論づけ、統合に向けて検討を進めることとした。その後、いろいろと検討した上で、美唄市は統合後の経営の見通しが立たないと判断し、平成 19 年度に統合を断念した。市立美唄病院は規模を縮小して存続することとなり、岩見沢労災病院と美唄労災病院は機能分割を図り、現在では、岩見沢労災病院は北海道中央労災病院となり、美唄労災病院は北海道中央労災病院せき損センターとして「せき損医療」を中心に医療を提供している。

(3) 市町村合併の頓挫と単独への道

平成の大合併と呼ばれた市町村合併の動きは、平成 16 年から平成 18 年にかけてピークを迎え、平成 11 年 3 月末には 3,232 あった市町村が、平成 18 年 3 月末には 1,820 にまで

減少し、平成 26 年 4 月には、1,718 市町村となり、現在に至っている。

市町村合併が大きく進んだ理由は、国による合併特例債をはじめとした財政支援と三位一体改革による地方交付税の削減である。合併特例債は、法定合併協議会で策定する「合併市町村建設計画」の事業費に対して合併年度後 10 年に限り、起債できる地方債である（合併特例延長法により現在では、発行期限は合併から 15 年。東日本大震災の被災地は合併から 20 年）。対象事業費の 95%に充当することができ、元利償還金の 70%を普通交付税によって措置されるという自治体にとって有利な条件であった。この特例は平成 17 年 3 月末までに合併手続きを完了した場合に限られたことから、駆け込み合併が相次いだ。一方の地方交付税の削減は、地方交付税への依存度が高い小規模市町村にとって打撃となり、財政運営の不安から合併を選択した市町村も多い。

美唄市も例外ではなく、市町村合併が模索された。平成 14 年 8 月に岩見沢市・美唄市・三笠市・北村・栗沢町・月形町で構成された「空知中央地域合併問題検討会」を設置し、平成 15 年 5 月に同じメンバーで「空知中央地域任意合併協議会」を設置した。それぞれの自治体で住民アンケートが実施され、美唄市においても、平成 15 年 11 月に「美唄市の合併に関する住民アンケート（送付数 25,872 件、回答数 10,164 件、回収率 39.3%）」を実施したが、「合併しない方がよい」が 5,613 件(55.2%)、「合併した方がよい」が 2,937 件(28.9%)、「わからない」が 1,560 件(15.4%)という結果となった。平成 15 年 12 月には、美唄市のほか、三笠市と月形町が協議会を離脱し、美唄市は合併せずに単独の道を進むこととなった（平成 18 年 3 月には残りの岩見沢市・北村・栗沢町による新・岩見沢市が誕生した）。

そして、平成 17 年度に「美唄市自立推進計画（平成 17～22 年度）」を策定し、市民と一緒に独自への道を推進している。

2. 美唄市の財政状況の変化

美唄市は平成 10 年度以降の国の経済対策に呼応し、公共投資を拡大したため、地方債残高が増加し、公債費の負担が増大した。

国のエネルギー政策の方向転換以降、産炭地域振興臨時措置法が制定され、美唄市には、昭和 44 年度から平成 19 年度にかけて、産炭地域振興臨時交付金・特定事業補給金等で 63 億 6372 万円、地方交付税産炭地補正は昭和 63 年度から平成 18 年度にかけて 9 億 94 万円が支援され、公共下水道の整備や駅周辺土地区画整理事業に使用されてきた。しかし、平成 13 年度に産炭地域振興臨時措置法が失効し、平成 18 年度までの 5 年間、激変緩和措置が設定されたが、現在ではそういった支援は存在しない。その上、三位一体改革により平成 15 年度には 82 億 1182 万円あった地方交付税等が平成 19 年度には 70 億 7511 万円と、11 億 3671 万円も減少し、厳しい財政状況となっている。

図 1 は平成 10～25 年度の普通建設事業費・市債発行額・公債費・市債残高の推移である。表 1 は市債発行額の多い事業費を示している。上記で説明したように、平成 18 年度までは、美唄駅周辺の整備や交流拠点の整備、最終処分場の建設などのために起債してきた。それ以降は普通建設事業費も抑えられ、市債残高は減少している。

図1 普通建設事業費・市債発行額・公債費・市債残高の推移（平成10～25年度）



出所：美唄市資料

表1 市債発行額の大きな事業一覧（単位：百万円）

年度	事業名	発行額
平成12	公営住宅建設事業関連(共連第3団地ほか)	604
	美唄駅周辺土地区画整理事業関連	435
	峰延中学校改築関連事業	204
	温水プール整備事業	577
平成13	火葬場建設事業関連	574
	美唄駅周辺土地区画整理事業関連	658
平成14	交流拠点施設整備事業関連	291
	市民会館照明設備・座席改修事業	143
	美唄駅周辺土地区画整理事業関連	271
平成15	交流拠点施設整備事業関連	1,518
	美唄駅周辺土地区画整理事業関連	152
平成16	美唄駅周辺土地区画整理事業関連	374
平成17	最終処分場整備事業関連	392
	美唄駅周辺土地区画整理事業関連	304
平成18	最終処分場整備事業関連	1,384
	改良住宅建設事業(有為団地)	274
	美唄駅周辺土地区画整理事業関連	412
平成19	改良住宅建設事業(有為団地)	103
平成21	国営農業用水再編対策事業	1,350
平成22	基金積立金(過疎対策事業債ソフト事業分)	161
	小中学校耐震化事業	82
平成23	基金積立金(過疎対策事業債ソフト事業分)	174
平成24	基金積立金(過疎対策事業債ソフト事業分)	87
	小中学校大規模改修事業	67
平成25	基金積立金(過疎対策事業債ソフト事業分)	66
	ごみ広域処理焼却施設整備事業	57
	小中学校大規模改修事業(南小給排水衛生設備等)	58

出所：美唄市資料

3. 財政再建と単独への取り組み

市町村合併ではなく、単独を選択した美唄市は平成 17 年 2 月に「美唄市自立推進計画（平成 17～22 年度）」を策定し、「美唄 21 世紀まちづくりプラン後期基本計画」と並行して、毎年のように見直ししながら計画を進めていたが、平成 19 年度に財政健全化法が施行され、美唄市は平成 19 年度決算で、病院会計の資金不足比率が 191.7%となり、抜本的な見直しが必要となった。そして、市民説明会やパブリックコメントを行った上で、平成 21 年 1 月に「美唄市財政健全化計画」と「市立美唄病院改革プラン」を策定し、財政再建に向けて取り組むこととなった。美唄市の財政再建の変遷は表 2 のとおりである。

表 2 美唄市の財政再建の変遷（平成 15～26 年度）

年月	内容
平成15年11月	美唄市の合併に関する住民アンケートで55.2%合併反対
平成15年12月	合併協議会から離脱。単独の道を選択。
平成17年2月	美唄市自立推進計画（平成17～22年度）策定
平成17年4月	美唄市地域医療ビジョン策定
平成19年9月	労災病院との統合を正式に断念
平成19年12月	病院再編計画策定
平成21年1月	美唄市財政健全化計画（平成20～27年度）策定 市立美唄病院改革プラン策定
平成22年3月	美唄市自立推進計画（平成21年度見直し版）策定 市立美唄病院経営健全化計画書策定
平成22年6月	美唄市財政健全化計画推進市民委員会設置
平成23年9月	美唄市地域医療体制の在り方検討委員会設置
平成25年3月	美唄市地域医療提供体制ビジョン策定
平成26年3月	美唄市地域医療再構築プラン策定

出所：美唄市資料。

(1) 美唄市財政健全化計画

「美唄市財政健全化計画」は、「美唄市自立推進計画」をベースに計画された。

重要な計画としては、一般会計から病院会計へ不良債務解消の繰出である。病院会計の 23 億 4950 万円の不良債務のうち、平成 21 年度から 7 年間で総額 21 億円（特例債を含む）を繰り出すこととした。残りの 2 億 4950 万円は病院で自主解消することとなった。

歳出としては、給料等の見直し（効果額 29 億 4558 万円）を行うこととし、特別職給与について、市長は 30%、副市長・教育長は 20%を削減することとした。議員報酬等についても約 12%を削減することとした。一般職給与は平均 14.6%の削減を見込んだ。その他、職員 20 名の早期勧奨や職員福利厚生会負担金の廃止も盛り込まれた。

公共施設の見直し（効果額 2 億 2492 万円）についても、地域生活館、営農改善センター、開拓婦人ホーム、中央駐車場、中央幼稚園、勤労青年ホーム、地域体育館の一部、体育センターを廃止し、へき地保育所（中村みのり、茶志内双葉）や小学校（光珠内中央・峰延）、幼稚園（三井美唄）を統合することとし、職員の駐車場も有料化することとした。

事務事業については、季節労働者就労対策事業と奨学資金貸付事業は廃止（北海道中央コンピュータ・カレッジ（HCC）を除く）することとした（効果額 4188 万円）。

補助金の見直し（効果額 8752 万円）については、交通安全協会や美唄市教育研究協議会

の団体補助金は廃止し、社会福祉協議会、美唄市老人クラブ連合会、そらち森林組合、大規模冷温食糧備蓄構想推進協議会、美唄観光物産協会、美唄市子ども会育成連絡協議会の補助金は減額することとなった。防犯活動事業、環境美化促進事業、畑作生産振興事業、美唄自然エネルギー研究事業、子どもの夢づくり事業への補助金も廃止することとした。

そのほか、職員による庁舎清掃、自転車駐車場管理等の直営化、業務委託の見直し、その他事務事業の見直し、内部管理経費削減などで効果額 2 億 4661 万円を見込んだ。

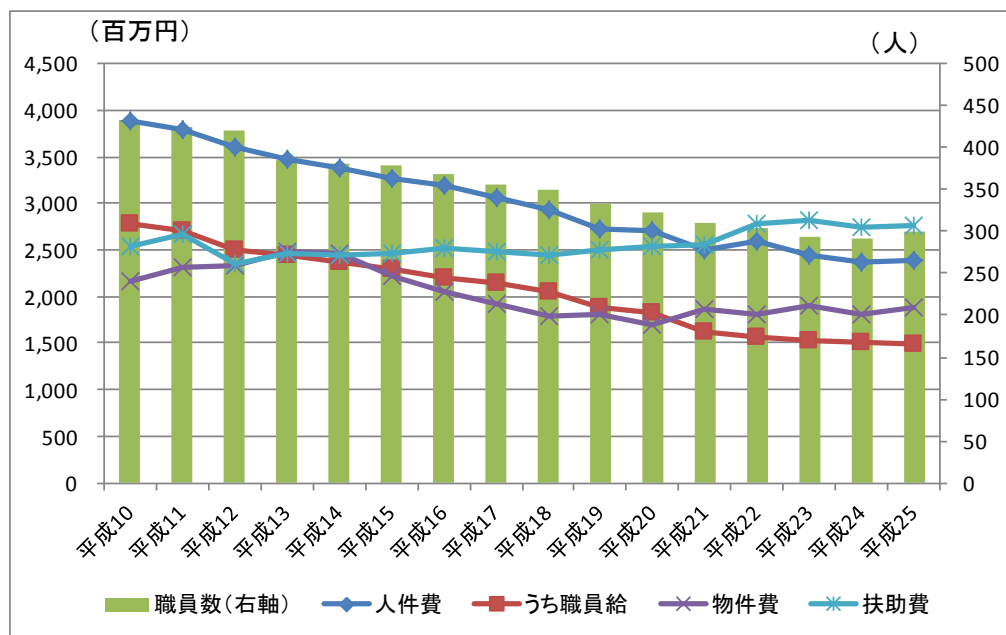
平成 25 年度までの削減効果は表 3 のとおりである。40 億 6208 万円の効果見込み（平成 21～27 年度）のうち、5 年間で、29 億 3225 万円（5 年間の計画見込みは 28 億 5892 万円）を達成した。計画全体からみて 72.2%の進捗率で、計画上よりも 1.8%以上進捗している。なかでも効果額が大きく見込まれた給与の見直し等については、図 2 で示したように減少している。平成 10 年度には 434 名いた職員も、平成 19 年度には 333 名となり、平成 24 年度には 292 名にまで減少した。そのほか、公的資金補償金免除繰上償還も平成 19 年度に普通会計、水道会計、下水道会計、工業用水道会計、病院会計について申請し、総額 28 億 3700 万円を繰上償還し、2 億 5900 万円の補償金免除を受けた。

表 3 美唄市財政健全化計画の内容と効果（平成 21～25 年度）（単位：万円）

項目	内容	平成21		平成22		平成23		平成24		平成25	
		計画	決算	計画	決算	計画	決算	計画	決算	計画	決算
自立推進計画の推進（美唄市自立推進計画がベース）											
①給料等の見直し											
特別職給与の見直し	市長△30%、副市長・教育長△20%										
議員報酬等の見直し	約△12% 常任委員会行政視察の凍結										
一般職給与の見直し	平均△14.6%	37,976	39,765	33,734	30,235	47,474	49,797	43,250	46,065	44,626	41,666
職員数の削減	早期退職20人(平成22年度まで)										
職員福利厚生事業の見直し	公費負担の廃止										
②歳入の確保											
固定資産税の見直し	1.45%→1.50%										
軽自動車税の見直し	超過税率適用：現在の1.2倍										
へき地保育所保育料の改定	平成21～23年度の3年間で段階的に約25%増										
市民会館使用料の改定等	大ホール(50%程度)										
ビオバイの里プラザ使用料の改定	50%程度										
公営住宅駐車場使用料の改定	月額2,030円→2,540円	6,947	12,843	7,386	7,824	7,490	7,926	7,498	9,017	7,454	7,905
幼稚園保育料の改定等	平成21年度：減免の見直し 平成22年度：約15%改定										
体育施設使用料の改定	総合体育館 一般150→200円										
事業系ごみ処理手数料の改定	100円/10kg										
し尿くみ取り手数料の改定	55→70円/10リットル										
学校開放事業の利用者負担導入	年額20,000円：週1回使用										
市税等収納対策の強化	滞納処分の執行強化等										
財産収入の確保	未利用財産の処分、活用等										
③公共施設の効率的運営											
地域生活館	廃止(地域に無償貸与)										
営農改善センター(平成23年度末)	廃止(地域に無償貸与)										
開拓婦人ホーム(平成23年度末)	廃止(地域に無償貸与)										
市営駐車場(中央駐車場)	廃止										
中央幼稚園(平成21年度末)	廃止										
勤労青少年ホーム	廃止										
地域体育館(中村・東明)	廃止(東明：平成20年度末 中村：平成21年度末)										
体育センター(平成22年度末)	廃止	2,072	1,789	2,900	2,561	3,504	3,216	3,504	2,873	3,504	2,488
へき地保育所(平成21年度末)	統廃合(中村みのり、茶志内双葉)										
小学校	統廃合(光珠内中央・峰延)										
幼稚園(平成22年度末)	統廃合(三井美唄)										
郷土史料館	開館日数・時間の見直し等										
児童館	開館日数・時間の見直し等										
市民会館(平成22年度)	開館日数・時間の見直し等										
温水プール	開館日数・時間の見直し等										
職員駐車場	管理経費について受益者負担導入										
④事務事業の見直し											
季節労働者就労対策事業	廃止	268	260	407	419	587	645	732	732	732	732
振学資金貸付事業	HCCを除く新規貸付分について廃止										
⑤補助金の見直し											
団体補助	廃止2件、減額6件	1,250	1,103	1,250	1,042	1,251	2,338	1,250	3,115	1,250	3,036
事業補助	廃止5件、減額3件										
その他の財政健全化策											
庁舎の清掃、自転車駐車場の管理など業務の直営化											
業務委託の見直し		3,465	5,303	3,532	3,036	3,533	870	3,533	821	3,533	1,976
その他事務事業の見直し等											
内部管理経費の縮減											
合計		51,978	61,063	49,209	45,117	63,839	64,792	59,767	62,623	61,099	57,803

出所：美唄市資料より作成。

図2 職員数と人件費・物件費・扶助費の推移（平成10～25年度）



出所：美唄市資料

このように計画に取り組み、一般会計の決算は、平成21年度には3億2000万円の黒字に回復し、その後も黒字を推移し、平成26年度の決算も2億983万円の黒字となった。

今後は「美唄市土地開発公社」と「職業訓練法人美唄情報開発学園」の解散に際し、平成27年度に第三セクター等改革推進債を発行する予定である。

(2) 市立美唄病院の経営再建

市立美唄病院は昭和18年に開設以来、市民の健康保持、増進のため地域医療の中核的役割を担ってきたが、医師や看護師など医療従事者確保の困難性や施設の老朽化、建物の耐震化、患者数の減少などにより病院経営が危機的状況になっている。

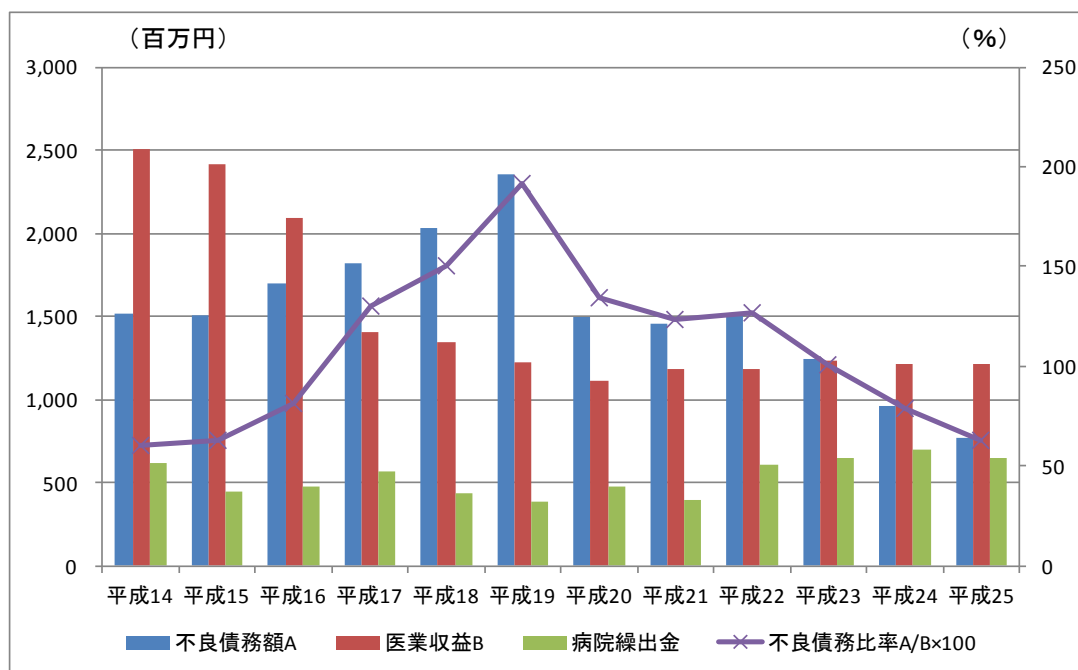
平成19年に市立美唄病院と美唄労災病院との統合を断念することとなり、人工透析治療や救急窓口の体制を見直すなど医療提供体制の確保に努めてきた。美唄市は市民の理解を得るために、平成20年2月、8会場で「市立美唄病院の再編に関する説明会」を開催した。平成23年9月に「美唄市地域医療体制の在り方検討委員会」を設置し、平成25年3月に「美唄市地域医療提供体制ビジョン」を策定した。そして、平成25年5月に職員による地域医療ワーキンググループを設置し、平成26年3月「美唄市地域医療再構築プラン」を策定して、地域医療の継続に努めている。

市立美唄病院の不良債務の状況は図3のとおりである。平成17年度以降の医業収益が減少しているが、その大きな要因は院外処方実施に伴う影響（薬品収入の減少）である。平成20年度には8億3920万円の公立病院特例債を発行したため、不良債務額が減少しているが、依然、厳しい病院運営のため、美唄市は、表4のように平成21年度より不良債務解

消分のため、病院事業会計への一般会計の繰出金を増額することとした。「美唄市財政健全化計画」の計画当初では、一般会計の繰出金の総額を 21 億円と計画したが、病院側で退職手当精算負担金が増額したため、その補填分として、平成 27 年 3 月に財政調整基金を 2 億円取り崩し、一般会計の繰出金を総額 23 億円にすることとした。

このように徐々にではあるが、不良債務は減少している。不良債務が減少し、資金不足比率が財政健全化法の公営企業経営の指標以下になった際には、現在の場所で 49 年にわたって経営されている市立美唄病院の耐震化や建て替えの検討に取り組む必要がある。その際には、将来の人口減少や超高齢社会を見据えて、現在の規模よりも縮小させ、機能性を高めた病院を計画することが重要である。

図 3 市立美唄病院の不良債務と病院繰出金の状況（平成 14～25 年度）



出所：美唄市資料より作成。

表 4 病院事業会計支出金の内訳

(単位：百万円)

年度	平成19 決算	平成20 決算	平成21 決算	平成22 決算	平成23 決算	平成24 決算	平成25 決算	平成26 見込	平成27 計画	総額
総額	386	477	396	612	648	696	648	842	635	2,300
病院不良債務解消分	150	210	120	234	318	359	310	510	303	
経営支援分	0	0	0	90	0	0	0	0	0	
繰出基準の追加分	0	0	0	0	56	0	0	0	0	
その他(繰出基準分等) (うち過疎対策事業債)	236	267	276	288	274	337	338	332	332	

出所：美唄市資料。

美唄市は平成 25 年 3 月に「美唄市地域医療提供体制ビジョン」を発表しており、市立美唄病院を新しくする際には保健センターや包括支援センターなどを併設した医療包括拠点

にしたいと構想している。具体的には今の病院の敷地内にある駐車場や使用されていない看護師宿舎を取り壊すか、庭の部分を活用しようと考えている。

おわりに

本稿では、市町村合併と病院統合が頓挫し、自治体運営や病院経営について独自の道を歩むことを選択した美唄市の財政再建の取り組みについて検討した。

美唄市の財政は依然として厳しい。しかし良い兆候もみられる。それは、未来に向けた取り組み「雪冷熱エネルギー活用」である。美唄市は「美唄自然エネルギー研究会」と連携し、雪冷熱を利用した施設を建設してきた。平成 11 年 5 月には世界で初めて雪冷房を導入した賃貸マンションを建設し、平成 12 年 9 月には JA びばい米穀雪零温貯蔵施設が完成し、平成 15 年 12 月には、温泉施設「ピパの湯 ゆ〜りん館」に雪冷房が導入された。美唄市は平成 15 年 2 月に「美唄市地域新エネルギービジョン」を発表し、地域活性化に向けた企業誘致策として、雪冷熱を利用したホワイトデータセンターを構想し、平成 26 年度から新エネルギー・産業技術総合開発機構（NEDO）の委託を受けて、雪冷熱とコンピュータサーバから出る排熱を利用する実証実験が行われている。

財政再建に努めつつも、このような豪雪寒冷地域の特徴を活かした未来への投資を行うことは長期的にみれば好転につながるだろう。