

地方財務 3月号掲載

3段階で財政を健全化
—北海道赤平市の財政再建への取り組み—

キャ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

本稿では、2007（平成19）年度の「地方公共団体の財政の健全化に関する法律（以下、「財政健全化法」という）」の成立の頃に、「全国ワースト2位」や「第二の夕張市」と報道された北海道赤平市の財政再建の取り組みに着目する。赤平市は財政再生団体や早期健全化団体の移行基準に抵触した市町村のひとつだったが、2009（平成21）年度には、財政再生団体にも早期健全化団体にも該当しないという状況までに改善し¹、現在に至っている。

なぜ短期間で回避できたのだろうか。早期に改善した赤平市について書かれた論文や記事はほとんど存在しない。

赤平市の財政再建は3段階に行われていた。赤平市の財政再建の端緒は、2005（平成17）年度に発表した市民参加型の財政再建計画『あかびらスクラムプラン（以下、「スクラムプラン」という）』である。しかし、開始した直後の2006（平成18）年度に「空知産炭地域総合発展基金」問題に直面し、借入金を一括で償還しなければならず、その結果、一般会計決算で赤字が生じたため、すぐさま計画を練り直し、『赤平市財政健全化計画（以下、「健全化計画」という）』を発表した。だが、2007（平成19）年度の財政健全化法の成立をきっかけに、連結実質赤字比率の数値が基準を大幅に上回っていることがわかった。このままでは、財政再生団体に転落しかねないため、再度計画を練り直し、『赤平市財政健全化計画（改訂版）（以下、「改訂版」という）』を発表した。このような窮状に追い込まれたが、その間、公立病院特例債の発行や特別交付税の増額、積雪量が例年より少なかったことによる除雪費用の減少などの、さまざまな機会にも恵まれた。これらの機会も後押しとなり、財政再建がうまく進んだ。

このように赤平市の財政再建は、幸運と不運の連続によって実現されたものだが、着目すべき点は、状況に合わせて迅速かつ臨機応変に対応したことと、さまざまな機会を確実にとらえたことである。本稿は赤平市の財政再建を詳細に検討することを目的とし、内容は以下のとおりとする。第1章では、最初の財政再建計画であり、改善のベースとなったスクラムプラン策定に至る経緯を概観する。第2章では、健全化計画とその改訂版に至る経緯を概観する。第3章では、3つの財政再建計画の内容を把握し、第4章で改善の経過と成果を検討する。第5章で病院改革に焦点をあてる。

1. あかびらスクラムプラン策定の背景

¹ 『日経グローバル』No.126 2009.6.15を参照。

2006（平成 18）年 6 月 20 日に北海道夕張市が破綻し全国に衝撃が走った。2007（平成 19）年 6 月 22 日に財政健全化法が成立し、同年 12 月には「実質赤字比率」「連結実質赤字比率」「実質公債費比率」「将来負担比率」と 4 つの財政指標の基準が示された。赤平市は、国民健康保険特別会計（以下、「国保会計」という）、病院事業会計（以下、「病院会計」という）、水道事業会計（以下、「水道会計」という）の累積赤字と不良債務が要因となり、連結実質赤字比率の基準を大幅に上回っていることが発覚した。財政再生団体入りを回避するには、2008（平成 20）年度中に 14 億円の赤字を縮減しなければならず、早期健全化基準をクリアするには、23 億円の赤字の縮減が必要であった。赤平市の一般会計の予算規模が 80 億円であることを勘案すると、この数字は非常に重いものであり、赤平市も第二の夕張市になるのではないかと懸念された。

赤平市は 2006（平成 18）年 3 月 1 日にスクラムプランという財政再建計画を発表している。これは夕張市の破綻の 3 ヶ月前のことであり、財政健全化法の端緒となった「地方分権 21 世紀ビジョン懇談会」の報告書が出される 4 ヶ月前のことである。

赤平市が財政再建計画を発表した背景には、市町村合併と三位一体改革の影響があった。2003（平成 15）年 1 月から、赤平市を含む 4 市 5 町で合併の議論を開始した。2004（平成 16）年 1 月には 4 市 2 町となり、核となる公立病院の設置場所が争点となったため、同年 7 月に合併協議会は解散し、それぞれの自治体が独自運営をすることが決定した。また、その頃、三位一体改革の影響により、地方交付税が減少していった。2003（平成 15）年度は 46 億円だったのが、2004（平成 16）年度、2005（平成 17）年度は 43 億円、2006（平成 18）年度は 42 億円となり、ピーク時と比較すると 10 億円以上の減収となった。前述のように、赤平市の一般会計の予算規模は 80 億円であるため、かなりの痛手であった。

このように、市町村合併が白紙となり、歳入も減少していくことが見込まれたことから、赤平市は真摯に現状をとらえ、2005（平成 17）年 4 月に行財政対策室を設置し、同年 5 月 31 日に 27 名の市民をメンバーに加えた「あかびらスクラムプラン策定市民会議」を設置した。11 回の公開会議で意見を交換し、17 会場でスクラムプランを提案し、さらに、住民懇談会を 2 回開催（参加者は 600 人、参加率は 10%）した後にスクラムプランを発表した。1 年をかけて作成された計画は、2006（平成 18）年 4 月 1 日から 2011（平成 23）年 3 月未までの 5 か年の中期計画であった。

2. あかびらスクラムプランから赤平市財政健全化計画への変更

しかし、計画はスムーズに進まなかった。2006（平成 18）年度に、赤平市が産炭地域振興センターから借りていた長期借入金について、北海道知事から許可を受けていなかったことが、ヤミ起債と報道されたからである。実際には、関係機関と協議の上で借り入れていたが、違法と判断され、13 億 5000 万円を一括に償還することとなり、その結果、一般会計決算で赤字が生じた。スクラムプランの継続だけでは、財政の健全化が難しいため、計画を練り直し、2007（平成 19）年 3 月に、スクラムプランの修正案として、健全化計画を発表した。しかし、その後、2007（平成 19）年度に財政健全化法が成立し、赤平市は連結実質赤字比率が基準を大きく上回る状況であることがわかり、財政再生団体に転落しか

ねないため、再び検討し、2008（平成 20）年 3 月に改訂版が出された。赤平市は連結実質赤字比率が高く、国保会計、病院会計、水道会計の累積赤字や不良債務を解消する必要があった。2006（平成 18）年度末の累積赤字または不良債務見込額は、普通会計が 3 億 9756 万円、国保会計が 9 億 1621 万円、病院会計が 24 億 6230 万円、水道会計が 2 億 3740 万円の合計で 40 億 1347 万円であった。

財政再建の変遷をまとめたものが表 1 である。このように、赤平市は 3 年連続で財政再建計画を改訂し続けたが、次では、3 つの計画の詳細について検討する。

表 1 赤平市の財政再建の変遷

	内容
2006(平成18)年3月1日	『あかびらスクラムプラン』策定
2006(平成18)年6月20日	夕張市破綻
2006(平成18)年6月22日	「空知産炭地域総合発展基金」ヤミ起債報道。のち一括償還
2007(平成19)年3月1日	『赤平市財政健全化計画』策定
2007(平成19)年6月19日	『経済財政改革の基本方針2007』公表
2007(平成19)年6月20日	地方公共団体の財政の健全化に関する法律成立
2008(平成20)年3月1日	『赤平市財政健全化計画(改訂版)』策定
2008(平成20)年12月26日	『市立赤平総合病院改革プラン』策定
2009(平成21)年3月25日	公立病院特例債発行
2010(平成22)年3月4日	『市立赤平総合病院経営健全化計画書』策定
2010(平成22)年3月31日	国保会計累積赤字解消達成
2012(平成24)年3月31日	病院会計不良債務解消達成

出所：筆者作成。

3. 3 つの財政再建計画の内容

表 2 は、3 つの財政再建計画の実施内容を示したものである。

スクラムプランは、かなり完成度が高く、健全化計画はこれをベースに、職員削減、人件費削減がメインとなっている。2006（平成 18）年度には、早期退職 5 名を含む 6 名の部長職全員が退職したが、2007（平成 19）年度からは部長制を廃止し、2007（平成 19）年 10 月には、57 歳に達した職員は、翌月からの給料を 30%削減し、退職金も削減後の給料で計算するという早期退職制度も実施、当年度中に 53 名の職員が退職し、課長職はほとんどいなくなった。残った職員についても、2007（平成 19）年度は市長が 33%、議員が 15%、職員も 11~13%、2008（平成 20）年度は、市長 50%、議員 22%、職員 21~23.5%、平成 21 年度は市長 37.6%、副市長 28.3%、教育長 21.5%、職員 11%の給与削減を掲げた。

また、スクラムプランでは、特別会計については努力目標を示すにとどまっていたが、健全化計画では、具体的に一般会計の繰入について示している。

しかし、連結実質赤字比率（2007（平成 19）年度決算見込み）が 77.6%と見込まれ、2008（平成 20）年度決算において、連結実質赤字比率を 40%未満にしなければ、財政再生団体入りになってしまうため、改訂版では、連結赤字額の解消に重点を置いた。この改訂版を実行すれば、連結実質赤字額 37 億 4000 万円（2007（平成 19）年度決算見込み）は、2014（平成 26）年度で解消となるように計画された。

表2 3つの財政再建計画の実施内容

公表日	あかびらスクラムプラン 平成18年3月1日	赤平市財政健全化計画 平成19年3月1日	赤平市財政健全化計画(改訂版) 平成20年3月1日		
背景	赤字再建団体への回避 総務省「集中改革プラン」への対応	「空知産炭地域総合発展基金」による財政赤字 「新しい地方財政再生制度」への対応	連結赤字の縮減(平成20年度)		
改善項目					
住民負担・住民サービスの見直し	増税	入湯税 創設 50円(平成18年度～) 都市計画税 税率0.2%→0.3%(平成18年度～) 軽自動車税 標準税率の1.2倍(平成18～19年度、平成24年度～)	標準税率の1.5倍(平成20年度～23年度)		
	料金値上げ	水道料	平成16年度改定の見直し(3年ごと)	値上げ(平成20年度～) 8㎡:1,701円/月→1,786円/月 10㎡:2,226円/月→2,337円/月	
		下水道使用料		値上げ(平成19年度～) 8㎡:1,470円/月→1,770円/月 10㎡:1,848円/月→2,224円/月	
		公的住宅駐車場使用料	創設(平成18年度から21年度にかけて段階的に増額)		
		し尿処理手数料	1.5円(1リットル当たり)引き上げ(平成19年度から)		
		社会教育・体育館施設使用料	減免率引き下げ(実質的な値上げ)		
		保育所保育料	国の基準を参考に引き上げ(平成18年度から20年度にかけて段階的に増額)		
		公営住宅使用料		住宅使用料の法改正による引き上げ(平成20年度～)	
	公共施設の休廃止・統廃合	高齢者用居住施設(むつみ荘)の閉鎖	公民館・エルム森林公園・文化会館(冬期)の休止(平成19年4月～) ふれあいホール浴場の全面休止(平成19年10月～)	スカイスポーツ振興センターの休止(平成19年度末) 児童館の統合(平成20年度) 文化会館・スポーツセンター・勤労青少年ホームの休止(平成20年度)	
	その他	市有財産の売却	市有財産(遊休施設)の売却		
		事業の見直し	高校定時制勤労生徒就学資金廃止 過疎地域公衆浴場確保対策縮小 加賀市への子ども派遣事業の廃止	小中学校スキー授業、学校開放事業中止	
		補助金・負担金の見直し	団体補助金の削減	敬老会・観光協会への補助金縮小	
	行政内部改革	人員削減	職員数の削減	職員採用見送り(～平成22年度) 嘱託・臨時職員削減(平成18年度～) 早期退職制度導入 指定管理者制度導入	70名(27%減)を減員(病院を除く)(平成18～24年度) 勲奨退職制度、早期退職制度の適用年齢を45歳以上で在職期間15年以上に変更
議員定数の削減			議員4名削減(平成19年度)(16名→12名)	議員6名削減(平成19年度)(16名→10名)	
組織統廃合			助役が収入役を兼任(平成18年度～)	組織再編による部制廃止、課の統廃合(△4課)(平成19年度～)	組織再編による課の統廃合(△1課)(平成20年度～)
人件費削減		委員数の削減	各種委員会の統合		
		市長、副市長(助役)、教育長の報酬削減	報酬削減:市長25.5%→33%、助役15.9%→23.6%、教育長10.6%→17.2%(平成18年度)	報酬削減:市長33%→36.6%、副市長23.6%→27.3%、教育長17.2%→20.5%(平成19年度)	報酬削減:市長50%、副市長40.1%、教育長32.1%(平成20年度)
		議員、委員の報酬削減		議員報酬、各種委員報酬15%削減(平成19年度～)	議員報酬22%削減(平成20年度～)
		一般職員給与の削減	給料3～5%削減(平成18年4～12月) 給料9～11%削減(平成19年1～3月) 期末手当0.15月削減	11～13%削減(平成19年度) 期末手当0.35月削減 市外居住者の通勤手当・住居手当の廃止(平成19年度～) 地域給与の導入(平成19年7月～) 誕生月の月末退職制導入(平成19年10月～) 57歳到達職員は翌月から給与30%減額、退職手当は減額後の額を基礎とする(平成19年度～)	21%～23.5%削減(平成20年度) 期末勤勉手当0.40月削減
費用抑制		委託料の削減	庁舎清掃の委託廃止(職員対応) 委託料の見直し	公共施設管理・除雪・公園草刈などの委託廃止(職員対応)	
		建設事業の見直し		空知産炭地域総合発展基金の充当可能事業および過疎債適用事業を優先的に計画し、後年度負担となる借入金を抑制	建設事業の先送り(急を要するものを除く)
		累積赤字等の解消	国民健康保険特別会計	一般会計からの繰入:平成19年度1.5億円、平成20年度3.0億円、平成21年度4億円 で累積赤字全額解消	
	病院事業会計		一般会計からの繰入:平成19年度1.5億円、平成20年度3.0億円、平成21年度4.5億円、平成22年度4.8億円、平成23年度4.6億円 で不良債務全額解消	公立病院特別債発行による償還分(全額)を加える:2億円/年(平成21～27年度)	
	水道事業会計		水道料5%引き上げ(平成20年度～)		
第3セクターの見直し				赤平花卉園芸振興公社の売却(平成20年度)	
その他	臨時職員の賃金5%削減	議員政務調査費の廃止(平成19年度～)			

注:実際に実施した内容のため、公表した計画とは異なる項目がある。

出所:赤平市資料より作成。

具体的には、普通会計の2006(平成18)年度末赤字額は2007(平成19)年度で、国保

会計の累積赤字は、2013（平成 25）年度で、病院会計の不良債務は、2016（平成 28）年度で、水道会計の不良債務は 2009（平成 21）年度で解消するよう計画された。それにより、2008（平成 20）年度決算において、連結赤字比率は 39.22%となり、財政再生団体入りを回避し、2011（平成 23）年度決算において 20%を下回り健全化団体へ移行できる算段とした。

さらに、この 3 つの計画には、産炭地特有の、閉山以来の住民サービスや負担の優遇からの脱却を図る目的もあった。古い歴史から新しい赤平市に生まれ変わりたいという願いも含まれていた。

4. 財政再建結果

これら 3 つの財政再建策の結果はどうなったのだろうか。

結論からいうと、赤平市は財政再生団体入りを免れた。2008（平成 20）年度の連結実質赤字比率は 13.1%と 40%を大きく下回った（表 3）。このように大きく改善したのは、財政再建計画の実行が一番の要因であるが、2008（平成 20）年度中に、廃校となった小学校の跡地を民間に売却し、赤字経営を続けていた赤平花卉園芸振興公社に対する貸付金も、施設を民間譲渡したことにより一部返済となったことや、特別交付税が 8 年ぶりに増額となり、また、その年は雪が少なかったため除雪費を節約できたという好条件にも支えられた。

一般会計の剰余金が 11 億円となり、連結実質赤字比率も 68.7%から 13.1%に下げることができ、財政再生団体入りを免れただけでなく、早期健全化基準もクリアできた。

さらに、国保会計は、2013（平成 25）年度で累積赤字を解消する予定だったが、特別交付税の増加などにより一般会計からの繰り入れを増やすことができたため、2009（平成 21）年度で累積赤字を解消できた。病院会計についても、一般会計からの繰入額を増やした結果、2011（平成 23）年度に病院会計の不良債務を全額解消した（表 4）。

次に財政再建計画の実行による決算状況をみていく。

表 5 は職員数と人件費の推移である。3 つの財政再建計画は職員数と人件費の削減を重点としたが、どのくらい変化したのだろうか。

1998（平成 10）年度には 604 人いた職員が、2011（平成 23）年度には 291 人までに削減された。決算額でも、1998（平成 10）年度の 38 億 5830 万円から 2011（平成 23）年度の 15 億 9881 万円まで削減された。職員の給与削減水準は 2008（平成 20）年度を底に、翌年以降は徐々に回復している。

今度は、住民の負担が増加した項目の決算状況をみる。表 6 は財政再建計画により、料金の見直しが行われた 6 項目である。水道使用料を除き、計画前と比べると収入が伸びており、成果が表れている。

表3 財政再建による成果

(単位：百万円、%)

	平成19	平成20	平成21	平成22	平成23
標準財政規模	4,822	4,704	4,806	5,004	4,816
連結実質赤字比率	68.76	13.10	8.34	-	-
水道事業会計	△ 153	△ 161 137	108 124	198 90	262 64
病院事業会計	△ 2,949	△ 1,401 1,548	△ 973 428	△ 628 345	0 628
国民健康保険特別会計	△ 778	△ 395 383	85 480	130 45	111 △ 19
一般会計等	480	1,091 611	303 △ 788	328 25	376 48
その他特別会計	84	105 21	76 △ 29	80 4	40 △ 40
実質公債費比率	27.5	22.6	19.0	17.6	17.6
公債費充当一般財源	1,313	1,182 △ 131	1,016 △ 166	935 △ 81	957 22
公営企業地方債充当	559	487 △ 72	629 142	607 △ 22	605 △ 2
一部事務組合地方債充当	44	43 △ 1	43 0	43 0	44 1
公債費に準ずる債務負担行為	68	48 △ 20	40 △ 8	49 9	47 △ 2
特定財源	303	327 24	277 △ 50	271 △ 6	281 10
交付税算入額(合計)	856	739 △ 117	684 △ 55	627 △ 57	642 15
標準税収入額等	1,274	1,221 △ 53	1,173 △ 48	1,083 △ 90	1,085 2
普通交付税(含む臨財債)	3,548	3,483 △ 65	3,633 150	3,921 288	3,731 △ 190
将来負担比率	318.6	263.6	217.0	185.4	177.5
地方債現在高	10,714	9,969 △ 745	9,617 △ 352	9,714 97	9,442 △ 272
債務負担行為	418	403 △ 15	376 △ 27	332 △ 44	301 △ 31
公営企業債等繰入	5,903	6,888 985	6,320 △ 568	5,891 △ 429	5,512 △ 379
組合等負担	414	374 △ 40	335 △ 39	301 △ 34	345 44
退職手当負担	3,050	3,074 24	3,147 73	3,407 260	3,165 △ 242
第三セクター等負担	598	114 △ 484	103 △ 11	93 △ 10	82 △ 11
連結実質赤字	3,316	617 △ 2,699	401 △ 216	0 △ 401	0 0
充当可能基金・特定歳入	4,208	3,753 △ 455	4,238 485	4,280 42	4,135 △ 145
交付税算入額	7,564	7,232 △ 332	7,116 △ 116	7,340 224	7,299 △ 41

出所：赤平市資料

表4 一般会計からの繰入状況の推移

(単位：百万円)

年度	平成17	平成18	平成19	平成20	平成21	平成22	平成23	合計
国保会計	50	50	150	300	395			945
病院会計			150	300	450	476	459	1835
院内					212	203	203	618
元本					185	195	196	576
利子					27	8	7	42
合計	50	50	300	600	1057	679	662	3398

注：累積赤字・不良債務解消分に限る。

出所：赤平市資料

表5 職員数と人件費の推移

(単位：人、千円)

年度	職員給(正職員の給料+諸手当、人数)									
	公営事業会計等		病院事業会計		消防職		普通会計		赤平市合計	
	決算額	人数	決算額	人数	決算額	人数	決算額	人数	決算額	人数
平成10	139,158	26	1,737,803	249	340,694	50	1,640,645	279	3,858,300	604
平成11	135,248	30	1,681,597	243	325,812	50	1,573,959	270	3,716,616	593
平成12	274,813	55	1,688,197	239	314,383	50	1,480,988	240	3,758,381	584
平成13	267,371	54	1,617,400	232	321,810	51	1,461,872	243	3,668,453	580
平成14	249,338	51	1,546,504	224	291,877	49	1,380,890	236	3,468,609	560
平成15	230,128	49	1,481,436	212	264,921	49	1,288,833	228	3,265,318	538
平成16	222,891	49	1,422,490	204	251,410	49	1,173,551	213	3,070,342	515
平成17	240,409	54	1,308,972	195	235,839	48	997,154	189	2,782,374	486
平成18	243,401	55	1,215,730	183	232,923	47	901,403	172	2,593,457	457
平成19	202,435	55	963,546	162	171,934	41	678,081	153	2,015,996	411
平成20	162,719	55	742,192	140	139,183	36	483,400	113	1,527,494	344
平成21	181,440	39	782,004	125	162,254	38	568,372	116	1,694,070	318
平成22	190,914	38	721,772	119	166,663	37	575,325	118	1,654,674	312
平成23	192,310	38	623,617	96	175,429	38	607,457	119	1,598,813	291

出所：赤平市資料

表6 住民負担増分の収入増加の推移

(単位：千円)

年度	保育料 (保育所)	公的住宅 駐車場 使用料	し尿処理 手数料	下水道 使用料	社会教育 施設 使用料	水道使用料
平成10	16,391	-	30,803	102,189	3,440	291,744
平成11	13,232	-	28,906	113,459	4,925	293,389
平成12	15,559	-	27,151	117,396	5,108	285,929
平成13	16,920	-	26,419	118,288	5,851	281,343
平成14	18,429	-	24,063	119,678	5,337	281,425
平成15	19,023	-	24,199	118,383	6,039	270,853
平成16	22,043	-	31,474	146,885	5,706	300,280
平成17	21,607	-	31,041	160,563	5,877	304,697
平成18	22,392	3,647	31,626	153,629	8,923	306,915
平成19	21,752	5,766	30,955	173,303	7,237	304,851
平成20	24,057	7,724	31,086	180,051	6,884	304,043
平成21	27,718	9,978	33,033	186,936	6,364	296,319
平成22	27,386	10,135	34,060	194,171	6,593	290,571
平成23	26,693	10,370	31,556	193,404	7,347	277,755

出所：赤平市資料

以上、みてきたように、赤平市は住民サービスの削減、住民負担の増加、そして内部改革、特に厳しい人員削減と人件費抑制によって、財政状況を好転させた。つづいて、財政再建の重要項目であった病院改革を検討する。

5.病院改革

赤平市の財政再建には病院改革の影響が大きい。病院改革の変遷をみることは重要である。病院改革は財政再生団体入りを回避した後も続けられたため、その後の展開も含めて概観する。

自治体にとって、病院の存続は重要な課題であり、赤平市にとっても同様である。近隣には、滝川市立病院と砂川市立病院という大きな病院があり、以前に、どちらの市が主要病院を設置するかどうかで市町村合併が白紙になったほど、自治体にとって病院は重要であり、争点になりやすい。

市立赤平総合病院は、赤平市の重要な病院であるが、赤平市民は上記の2病院と市立芦別病院を利用するケースが増えていた。2007（平成19）年度の入院状況をみると、市立芦別病院に34人、滝川市立病院に3,276人、砂川市立病院に12,845人が入院しており、24%の市民に相当する。外来状況は、市立芦別病院に108人、滝川市立病院に5,546人、砂川市立病院に12,677人と、市民の18%を占めていた（表7）。

表7 赤平市民の受診状況の推移 (単位：人)

	平成17年度				平成18年度				平成19年度			
	入院		外来		入院		外来		入院		外来	
	延患者数	一日平均	延患者数	一日平均	延患者数	一日平均	延患者数	一日平均	延患者数	一日平均	延患者数	一日平均
市立赤平総合病院	70,418	192.9	116,331	476.8	59,692	163.5	98,370	403.2	50,867	139.4	86,513	354.6
市立芦別病院	34	0.1	89	0.4	21	0.1	88	0.4	34	0.1	108	0.4
滝川市立病院	2,384	6.5	5,625	23.1	3,193	8.7	5,447	22.3	3,276	9.0	5,546	22.7
砂川市立病院	11,267	30.9	12,430	50.9	11,756	32.2	12,332	50.5	12,845	35.2	12,677	52.0

出所：赤平市資料

患者が近隣病院に流出することに加え、2006（平成18）年4月の診療報酬改定の影響で、看護師不足となり、1病棟（42床）を休止することとなった。また、2004（平成16）年から開始した初期臨床研修医制度により、18名いた常勤医師が2008（平成20）年度には7名まで減少した。慢性的な医師不足の影響により、2006（平成18）年10月から2007（平成19）年4月までの期間、医師標決医療機関となり、入院基本料2%の減額、そして新規、上位区分への施設基準の届出ができなくなった。このような状況が重なり、医業収入が減少し、経営状況が悪化していった。

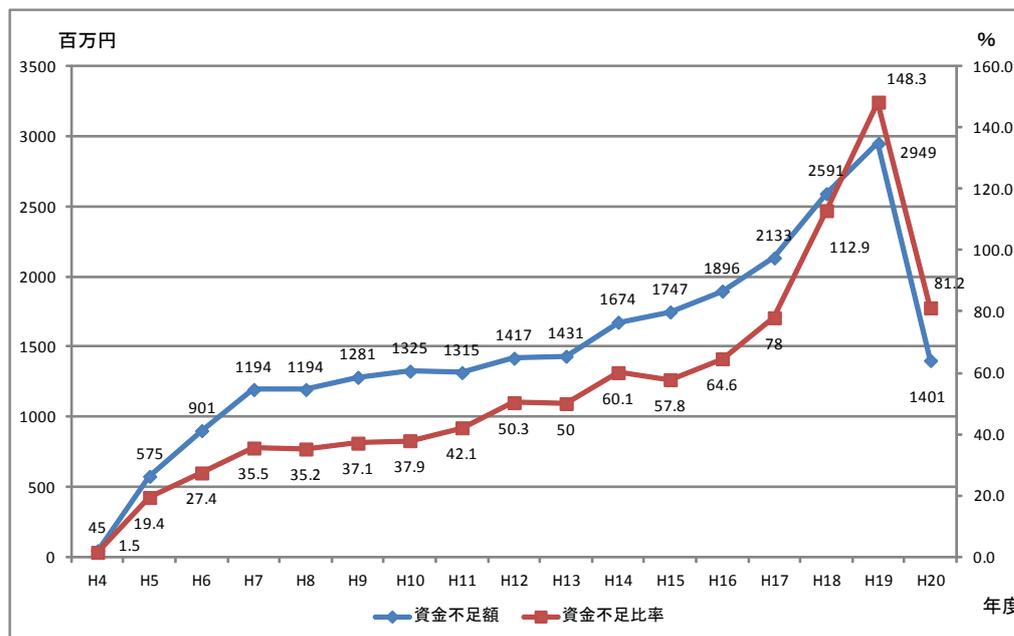
また、1991（平成3）年度から1994（平成6）年度にかけて、診療棟と管理棟の全面改築および医療機器の整備で36億円の企業債を発行した。毎年2.5億円の企業債を償還してきたが、2008（平成20）年度末の残高が26億円もあった。

こうした状況において、市立赤平総合病院の資金不足額と資金不足比率は図1のように右肩上がりに伸びて行き、赤平市の財政に大きな影響を与えた。

赤平市の財政再建計画にとっても、病院会計の改善、病院の経営改革は急務であり、改訂版には、詳細な対策が盛り込まれ、「これからの市立赤平総合病院のあり方を考える検討会議」を設置し、今後の病院のあり方について検討し、住民懇談会も14か所で開催された。

病院改革も機会に恵まれた。2008（平成20）年2月に北海道が緊急的な措置として同市の病院会計の不良債務分に当たる約28億円を融資の上限とし、低利（年0.5パーセント）で短期の貸付を行う方針を打ち出した。この短期借入れは、2008（平成20）年度の経営改善に大きく貢献した。

図1 資金不足額と資金不足比率の推移



出所：赤平市資料

また、総務省が昨今の医師不足などにより公立病院の経営状況を鑑み、『公立病院改革ガイドライン』に基づいた病院改革プランを策定することと同時に2008（平成20）年度に限り、公立病院特例債を発行できるとしたことにより、赤平市は2008（平成20）年に『市立赤平総合病院改革プラン』を策定し、2009（平成21）年3月に公立病院特例債13億8220万円を発行した。この公立病院特例債も財政再建に多大な効果を与えた。

2008（平成20）年度決算で、財政健全化4指標はクリアしたものの、病院の資金不足比率が81.2%であったために、2009（平成21）年10月、11月の2ヶ月にわたり、公認会計士に個別外部監査を委託し、また、市民の評価委員会の意見を参考としながら、2010（平成22）年3月に『市立赤平総合病院経営健全化計画書』を策定した。

現在は、平成21年度には120床あった一般病棟を60床まで縮小し、療養病床と合わせて120床とするとともに、外来部門では看護師のステーション化を図った。また、職員を26名削減し、医師を除く職員給料も本庁と同率で削減してきた。

このような不断の努力により、病院会計の不良債務は、2007（平成19）年度では約29億円だったが、2010（平成22）年度決算では6億円となり、その他の会計の剰余金が不良債務の額を上回ったため、連結実質赤字比率は解消された（表8）。

この病院改革には市民の協力も大きい。休止していた病院食堂を復活させ、運営しているのは市民である。その他に患者用のタオルたたみや患者案内も市民ボランティアが行っている。新たに着任した医師の住宅の家具もすべて市民から寄贈されたものである。

表 8 市立赤平総合病院の経営状況の推移

(単位: 百万円)

	平成19年度	平成20年度	平成21年度		平成22年度		平成23年度	
	決算	決算	計画値	決算	計画値	決算	計画値	決算
医業収益	1,988	1,725	1,834	1,908	1,828	1,905	1,781	1,840
入院	1,205	1,022	1,042	1,104	1,048	1,099	1,013	1,063
外来	615	520	590	591	564	592	566	546
医業費用	2,487	1,910	2,046	2,017	2,373	2,218	2,081	1,783
経常収支	△ 532	△ 202	△ 170	△ 87	△ 462	△ 242	△ 208	120
純利益	△ 388	93	109	555	△ 141	428	117	774
単年度資金収支	△ 358	1,549	169	428	△ 30	345	219	688
不良債権額	2,949	1,401	1,232	973	1,261	628	1,043	△ 60
資金不足比率	148.3%	81.2%	67.1%	51.0%	68.9%	32.9%	58.5%	-

出所: 赤平市資料

6.まとめ

本稿では、赤平市の財政改革について検討してきた。当時「全国ワースト2位」や「第二の夕張市」と騒がれた赤平市が、財政再生団体入りを免れたのは、赤平市職員だけでなく、市民に働きかけ、一緒に取り組んだ赤平市全体の改革であったことと、機会を確実にとらえ、迅速に対応したことによる。

では、財政再生団体入りを免れた要因をまとめていこう。

赤平市は、2005（平成17）年度に市民参加型の財政再建計画スクラムプランを開始した直後の2006（平成18）年度に「空知産炭地域総合発展基金」問題に直面した。借入金を一括に償還しなければならず、その結果、一般会計決算で赤字が生じ、財政再生団体に転落しかけたが、すぐさま計画を練り直した。このような窮状に追い込まれたが、その間、公立病院特例債の発行や特別交付税の増額などの、さまざまな機会にも恵まれた。これらの後押しもあり、財政再建がうまく進んだ。しかし、単にラッキーとみなすよりも、このような幸運と不運の繰り返しから脱却するために、その機会を逃さなかったことに着目すべきだろう。

赤平市の財政再建のベースはスクラムプランである。この完成度が高かったために、状況の変化に対し、健全化計画では、このスクラムプランに修正を加えることで迅速に対応でき、早期回復につながった。このスクラムプランがあったことは大きかった。

さらに、財政健全化法によって背水の陣に追い込まれたからだが、健全化計画では、夕張市なみの給与カット、大胆なリストラ策に打って出たことも大きかった。

そして、財政赤字の根源である病院を改革したことも大きな要因である。財政再建に限らないが、根幹の問題から解決していくことは重要であり、赤平市が財政赤字の根源である病院に向き合ったことは大きい。

さいごに、スクラムプラン策定の段階で、市民を巻き込んだことも成功要因である。赤平市は良いことも悪いことも包み隠さず市民に伝えた。「あかびらスクラムプラン策定市民会議」や住民懇談会の初期の頃は、市民から批判の声も出たが、現状を知るにつれて、市民も徐々に理解を深め協力していくようになった。このような相互理解は住民自治を実現していくためには重要なことである。

赤平市でヒアリングして感じたのは、職員の表情が明るいことであった。財政再建が一

段落したことによる安堵と達成感からくるものであろう。

この赤平市の事例は、サクセスストーリーであり、住民自治を目指していく上で参考となる事例である。現在の赤平市の課題は、財政維持である。そのため近年は、住宅使用料や水道料などの私債権徴収にも力を入れ、自主財源確保を強化している。