

## 研究ノート

# 夕張市における公営事業と国保事業の 現状と課題について

橋 本 恭 之  
木 村 真

## 要 旨

本稿の目的は、夕張市における公営事業と国保事業の現状と課題をあきらかにすることである。本稿で得られた結果は、以下のようにまとめることができる。第1に、財政破綻後の観光施設の運営方法として採用された指定管理者制度は、さまざまな課題を抱えていることがあきらかになった。指定管理者制度のもとで観光施設の延命を図るよりも、民間への売却ないし無償譲渡を優先して考えていくべきだろう。第2に、夕張市の病院会計の赤字は、診療所に縮小することで解消が図られてた。しかし、老朽化に伴い移設計画が検討されているものの、市の人口中心地への移設はへき地医療の指定がはずれてしまうなどの課題を抱えている。第3に、夕張市の国保事業会計は、赤字が解消されている。ただし、2010年度以降、赤字解消により保険料が引き下げられ、受診率と1人あたり医療費も上昇傾向にあることから今後注意が必要である。第4に、夕張市の下水道事業は、一般会計からの繰り出し不足、利用者の伸び悩みなどにより多額の累積赤字を抱えるに至った。地方都市においては、インフラ整備の優先順位を考える必要があることがわかった。

キーワード：財政再建；財政健全化法；夕張市  
経済学文献季報分類番号：13-21；13-24；13-25

## 1. はじめに

夕張市が2007年度に財政再建団体へと追い込まれる原因のひとつとなったのが、観光事業での巨額の赤字である<sup>1)</sup>。夕張市の観光事業は、閉山した炭鉱施設を利用した石炭博物館を中心とする石炭の歴史村の観光事業とマウントレースイススキー場とホテルマウントレ

1) 夕張市の財政破綻の原因は、炭鉱閉山による急激な人口減少、急激な人口減少に見合った職員数の抑制ができなかったこと、観光事業への過大な投資、三位一体改革にともなう地方交付税の削減などが挙げられている。財政破綻の原因については、保母・河合・佐々木・平岡(2007)、田中(2011)を参照されたい。前者は、国、道の責任を指摘しているのに対して、後者は夕張市の責任をより重視している。

スイを柱としていた。石炭の歴史村は、市の第3セクターである石炭の歴史村観光が運営し、スキー場とホテルは、松下興産が運営していた。ところが、松下興産がバブル崩壊後の2002年に撤退し、夕張市は、スキー場、ホテル（ホテルマウントレースイ、ホテルシューパロ）を買い取ることになってしまった。夕張市の財政破綻にともない、石炭の歴史村観光は、2006年11月に破産申請し、清算されている。石炭博物館、マウントレースイスキー場、ホテルマウントレースイ、ホテルシューパロは、2014年現在夕張リゾート株式会社が指定管理者として運営している。

夕張市は、観光事業以外にも、市民病院での累積赤字や公共下水道事業での赤字を抱えていた。さらに、高齢化比率が高い夕張市では国民健康保険事業会計においても多額の赤字を計上していた。これらの公営事業会計等の赤字は、地方団体に共通する悩みの種でもある。本稿の目的は、夕張市の公営事業会計での現状を確認し、財政健全化への課題を探ることにある<sup>2)</sup>。

## 2. 夕張市の公営事業

表1は、2006年度時点での夕張市の諸会計と主な業務をまとめたものである。夕張市の公営企業会計には、法適用として上水道事業、病院事業、法非適用としては、公共下水道事業、観光事業、宅地造成事業が存在していた<sup>3)</sup>。このうち、病院事業会計については、診療所事業会計に移行し、観光事業会計については、2007年3月に閉鎖されている。

表2は、夕張市の一般会計から公営事業会計への繰出の推移をまとめたものである。この表によると、財政危機が表面化した2006年度時点では、観光施設、病院、宅地造成、下水道、国民健康保険へ巨額の繰出がおこなわれている。特に、観光施設へは、約191億円もの巨額の繰出がおこなわれている。これは、観光施設閉鎖のための破綻処理に使われたものだ<sup>4)</sup>。観光事業会計が2007年度に閉鎖されているにもかかわらず、2008年度以降も一般会計からの繰出が記載されているのは地方債残高の毎年度償還分である。観光施設について繰出が多いのは、病院の約59億円である。病院についても市民病院の閉鎖と診療所への移行が

---

2) 夕張市の財政再建の現状については、夕張市財務課長石原秀二氏にレクチャーしていただいた。

3) 法適用とは、「地方公営企業法」が適用され、独立採算の性格が強い事業であり、法非適用とは、地方公営企業法が適用されていない企業である。

4) 夕張市の財政再建計画では、「観光事業会計は、観光事業の見直しに伴い役割を終えたことから、平成19年3月末日をもって閉鎖する。このため、平成18年度末に一般会計からの繰出金により累積債務の約186億円を解消する」とされている。

実施されている<sup>5)</sup>。さらに、宅地造成、下水道、国民健康保険に対しても多額の繰出がおこなわれている<sup>6)</sup>。このうち、宅地造成への繰出は2007年度以降はおこなわれていない。そこで本稿では、観光施設、病院、下水道、国民健康保険の各会計の現状についてみていくことにしよう。

表1 夕張市の諸会計と主な業務（2006年度）

夕張市	普通会計	一般会計		一般会計	
		特別会計		住宅管理事業	公営住宅の管理
	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
				病院事業	市立病院の管理運営
				公共下水道事業	下水道の管理運営
		法非適用	市営事業	青果、水産物等の卸売	
			観光事業	各種観光施設の設置、管理	
			宅地造成事業	宅地の造成、分譲	
		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	
会社等	第3セクター		(株)石炭の歴史村観光	石炭博物館の管理、観光施設の管理	
			夕張観光開発(株)	観光施設の管理(ホテル、スキー場等)	
			夕張木炭製造(株)	木炭の製造・販売	
			夕張土地開発公社	公共用地の取得、造成及び処分	
	地方公社	(財)夕張観光公社	車庫の賃貸		

(出所) 北海道企画振興部(2006)『夕張市の財政運営に関する調査(中間報告)』引用。

表2 夕張市の公営事業会計への繰出金

(単位：万円)

	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度
観光施設	1,911,662	13,862	12,293	5,425	4,122	2,802
病院	585,029	17,723	7,487	13,277	13,055	12,847
宅地造成	236,240	0	0	0	0	0
下水道	181,379	11,712	12,359	124,946	17,098	17,309
上水道	0	2,552	2,426	2,237	2,221	2,236
国民健康保険	117,109	18,544	14,304	14,680	13,667	12,451
その他	196,425	39,888	49,203	45,583	46,937	45,889
合計	3,227,844	104,281	98,072	206,148	97,100	93,533

(出所) 『市町村決算カード』総務省各年版より作成。

5) 夕張市の財政再建計画によると「市立総合病院は、老人保健施設を併設する有床の診療所に再編し、併せて指定管理者制度を導入し公設民営化により運営する。」とされた。

6) 夕張市の第3回住民説明会資料によると、公共下水道累積債務(11億円)は2009年度一般会計繰出により解消、国保会計赤字額(0.2億円)は2013年度までに計画的に解消するとされている。

表 3 夕張市の公営事業会計等の推移

(単位：百万円)

	診療所事業会計			国民健康保険事業会計			下水道事業会計		
	歳入	歳出	実質収支	歳入	歳出	実質収支	歳入	歳出	実質収支
2007年度	1,101	1,101	0	2,241	2,322	△ 87	344	1,473	△ 326
2008年度	104	104	0	2,163	2,188	△ 24	288	1,417	△ 101
2009年度	772	772	0	2,113	2,031	82	1,411	1,411	0
2010年度	166	166	0	2,013	1,956	58	266	266	0
2011年度	167	167	0	1,910	1,910	0	264	264	0
2012年度	166	166	0	1,741	1,741	0	277	277	0

(出所) 夕張市『財政状況等一覧表』各年版より作成。

表3は、2007年度以降について夕張市の公営事業会計等の推移をまとめたものである。国民健康保険事業会計、下水道事業会計は、2007、2008年度に実質収支が赤字となっていたが、2009年度以降は、実質収支の赤字が解消されていることがわかる。診療所事業会計については、2010年度以降は歳入、歳出の双方の金額が大幅に減少しており、規模の縮小で収支が均衡していることになる。

## 2.1 夕張市の観光事業

夕張市が財政破綻するにいたった原因のひとつが、観光施設への過大な投資である。表4は、夕張市で実施された観光施設関連の整備事業をまとめたものである。国庫補助事業として実施されたもののうち、金額が大きいものが石炭の歴史村公園関連の事業である。総額では国の補助金として8億3,300万円、市の負担として25億6,900万円が支出された。単独事業としては、マウントレースイスキー場、ホテルの買収に26億円、ホテルシュエパロの買収に2億8,874万4千円を支出している。石炭博物館にも12億6,049万4千円が費やされた。

夕張市の観光事業は、財政破綻後に抜本的な見直しが行われた。表5は、2006年時点で、夕張市がまとめた『今後の観光施設のあり方について』において表明された方針と2014年現在の状況を一覧表にしたものだ。2006年時点の当初の方針では、「①不採算の観光事業は、実施しない。②委託事業のうち公園等公共性の高い施設の管理業務に係る経費の削減を図る。③業務の委託先の見直しや観光施設の民間売却を進める。」という基本的な考え方にもとづいて、観光施設の見直しがすすめられた。

表5に示したように、主要な観光施設としてのスキー場、ホテルについては、当初は売却も視野に入れられていた。しかし、北海道のリゾート施設を手がけている加森観光が17施設の運営委託を表明したことにより、ほとんどの施設が売却ではなく運営委託の形をとることになった。加森観光は、これらの施設を運営するにあたって、夕張リゾート株式会社を2007年2月28日に設立した。

表 4 夕張市が実施した観光関連の施設整備事業の状況

施設名	事業年度	全体事業費	国の負担			道の負担	市の負担
			全体事業費のうち 国負担額	当該国負担に係る国庫補助負担金の名称	当該国庫補助負担金の 所管省庁	全体事業費のうち 道負担がある場合の道 負担金額	市の負担 金額
<b>1. 国庫補助事業</b>							
<b>農林水産省</b>							
ユーバロの湯	H8	1,160,303	518,500	山村等振興対策事業費補助金	農林水産省	なし	641,803
めろん城	S59	640,550	320,253	農業構造改善事業費補助金	農林水産省	なし	320,297
紅葉山工場	S63	423,540	211,770	農業構造改善事業費補助金	農林水産省	なし	211,770
<b>経済産業省</b>							
パークゴルフ場	H9	97,544	7,097	産炭地域振興臨時交付金	通商産業省	41,842	55,702
夕張臨鳴館	H5	66,015	39,608	産炭地域振興臨時交付金	通商産業省	なし	66,015
生活歴史館	H12～H13	246,530	29,003	産炭地域振興臨時交付金	通商産業省 経済産業省	なし	246,530
シネマのパラード	H14	638,456	230,068	中心市街地商業等活性化総合支援事業費補助金	経済産業省	なし	408,388
<b>国土交通省</b>							
石炭の歴史村公園	S54～S63 (第1期) H13～H19 (第2期)	3,402,000	833,000	都市公園事業費補助	建設省 国土交通省	なし	2,569,000
グリーン大劇場	S58～S59	126,000	63,000	都市公園事業費補助	建設省	なし	63,000
キャンプ場	S59～S61	90,000	45,000	都市公園事業費補助	建設省	なし	45,000
歴史村公園便益施設 (トイレ等)	S57～S63	138,000	11,000	都市公園事業費補助	建設省	なし	127,000
郷愁の丘ミュージアム公園	H13～H16	423,000	151,000	都市公園事業費補助	国土交通省	なし	272,000
センターハウス	H14	338,000	158,000	都市公園事業費補助	国土交通省	なし	180,000
「北の零年」希望の社	H17	36,000	5,000	都市公園事業費補助	国土交通省	なし	31,000
<b>2. 単独事業</b>							
石炭博物館	S54～S55	1,260,494	なし	—	—	なし	1,260,494
炭鉱生活館	S56	203,775	なし	—	—	35,000	168,775
化石のいろいろ展示館	H12	31,500	なし	—	—	なし	31,500
水上レストラン(望園)	S56	128,240	なし	—	—	なし	128,240
レーススキー場	H14	2,600,000	なし	—	—	なし	2,600,000
ホテルマウントレースイ							
ホテルシュエバロ	H8	2,088,744	なし	—	—	なし	2,088,744
(めろん城附属施設の 観光物産センター)	H3	83,821	なし	—	—	なし	83,821
黄色いハンカチ思い出ひろば	H1～H3	37,055	なし	—	—	なし	37,055
めろん城公園	S61～H1	254,920	なし	—	—	88,273	166,647
ロボット館	S63	835,870	なし	—	—	70,000	765,870
世界の動物館	S58	368,716	なし	—	—	10,000	358,716
SL館	S55	170,609	なし	—	—	なし	170,609

※ 国庫補助事業は最終支出ベースの数値、それ以外は予定事業費ベースの数値である。

(出所) 第9回地方分権改革推進委員会提出資料 <http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/kaisai/dai09/09shiryu8.pdf> (閲覧日 2014年7月29日)。

表 5 2006年時点での夕張市所有の観光施設と現在の姿

	当初の方針	2014年現在
1 石炭博物館 2 炭鉱生活館 3 化石のいろいろ展示館	・収益性について検討し、休止。・石炭博物館は公益性があることから、市の管理も再建計画の中で検討。	管理委託（指定管理者：夕張リゾート株式会社）炭鉱生活館、化石のいろいろ展示館については、2013年に指定管理者返上。
4 水上レストラン（望郷） 5 園内飲食及び売店 6 駐車場	・収益性について検討し、収益が見込めない場合は休止・売却も検討。	休止中。 2013年3月解体。 イベントで活用。
7 レースイスキー場 8 ホテルマウントレースイ	・収益性について検討するとともに、売却も検討。	管理委託（指定管理者：夕張リゾート株式会社）
9 ホテルシューパーロ	ホテルとしての運営の休止、他の活用、売却も検討。	
10 ユーパークの湯（夕鹿の湯） 11 パークゴルフ	・収益性について検討し、収益が見込めないときは、売却。	管理委託（指定管理者：北海道・夕張倶楽部） 管理委託（指定管理者：紅葉山パークゴルフ場を守る市民の会）
12 めろん城 13 紅葉山工場		2007年～夕張酒造に管理委託、2012年株式会社ベースクリエイトへ譲渡（2,890万円）
14 夕張鹿鳴館	収益性について引き続き検討するとともに、売却・休止も検討。	2009年4月30日、小樽市の廃棄物処理業者「テクノ」に無償譲渡。（当初は夕張リゾート管理）
15 黄色いハンカチ思い出ひろば	・収益性について検討し、収益が見込めない場合は休止・売却も検討。	管理委託（指定管理者：夕張リゾート株式会社）
16 石炭の歴史村公園 17 ローズガーデン 18 グリーン大劇場 19 キャンプ場 20 歴史村公園便益施設 21 郷愁の丘ミュージアム公園 22 丁未風致公園 23 丁未風致公園「風美丁」	・公園としての市による管理又は休止を再建計画の中で検討。	市が最低限の維持管理実施。
24 めろん城公園（物産センター「カサブランカ」）		2012年株式会社ベースクリエイトへ譲渡
25 生活歴史館 26 シネマのバラード 27 センターハウス	・休止又は公園付帯施設としての市による管理を再建計画の中で検討。	2007年2月～加森観光、2009年～2012年花畑牧場に管理委託、2014年4月北海道芸術文化推進協議会に無償譲渡。
28 「北の零年」希望の杜	・市民団体などによる委託又は休止を検討。	管理委託（指定管理者：NPO法人ゆうばり観光協会）、休館中。
29 ロボット館 30 世界の動物館 31 SL館	・休止する。 ・休止する。 ・休止する。	解体済。 解体済。 休館中。

（出所）夕張市『夕張市の観光施設のあり方について』平成18年9月28日及び、夕張市ヒヤリングより筆者作成。

夕張市の観光施設の運営委託にあつては、観光施設設置条例が制定された。夕張市観光施設設置条例によると、丁未風致公園施設「風美丁」、めろん観光農園、北方果樹園、SL館、炭鉱生活館、化石のいろいろ展示館、知られざる世界の動物館、グリーン大劇場、ローズガーデン、無料休憩所「エルドラド」、アドベンチャーフォール、ファミリーキャンプ場、水上レストラン「望郷」、味のコーナー・ハイロード、郷愁の丘「体験館」、郷愁の丘「センターハウス」、郷愁の丘「シネマのバラード」（商業複合施設）、「北の零年」希望の杜、旧北炭夕張炭鉱遺産群、鎮魂の像、サイクリングロード、幸福の黄色いハンカチ広場、マウントレースイスキー場、ホテルマウントレースイ、レースイの湯、ホテルシューパーロ、ファミリース

クールひまわりの27の観光施設については、市長は、「指定管理者に施設の管理を行わせることができる」とされた<sup>7)</sup>。夕張市の観光施設に対する指定管理者制度では、地方自治法第244条の2第8項に定める利用料金制度を採用し、指定管理者は利用料金を自らの収入とすることができる。一方で、所有権は市のままなので固定資産税の負担はないものの、電気代等の維持管理費はすべて指定管理者が負担することとなる。この運営委託は、夕張市側が指定管理者に委託費を渡す必要がないかわりに、指定管理者側は委託された観光施設の返上も可能な制度となっている。

このため、夕張リゾート株式会社は、運営を委託された施設のうち不採算施設を次々に返上していくこととなった。2008年10月には、老朽化により改修費用の発生などを理由として、「夕張鹿鳴館」「SL館」「世界のはくせい館」の3施設の指定管理者を返上した。このうち夕張鹿鳴館は、2009年4月30日に小樽市の廃棄物処理業者「テクノ」へ無償で譲渡され、2009年9月からは、レストランとして再開されている。さらに、郷愁の丘ミュージアムの「センターハウス」「生活歴史館」「シネマのバラード」は、2009年から花畑牧場へ指定管理者が引き継がれることになった。その後、2012年に花畑牧場はこれらの3つの施設の指定管理者を返上している。2005年に公開された映画「北の零年」のセットを移設してつくられた「北の零年」希望の杜も加森観光へ運営委託されていたが、平成20年から指定管理者がNPO法人ゆうばり観光協会に変更された。「北の零年」希望の杜については、加森観光が指定管理者を返上したわけではなく、従来から主体的に関与してきたNPO法人ゆうばり観光協会の申し出により、指定管理者が変更された<sup>8)</sup>。

その他の観光施設としては、めろん城、紅葉山工場、物産センター「カサブランカ」は、当初夕張酒造が指定管理者となったが、2012年5月1日に株式会社「ベースクリエート」に売却および無償譲渡された<sup>9)</sup>。

農林水産省の補助金を投入して建てられた温泉施設であるユーパロの湯も、指定管理者が度々変更になっている。財政破綻後に休止されていたユーパロの湯は、「シルバーリボン」が指定管理者となり2007年6月に再開された。ところがわずか1年あまりの2008年11月に、水道料金を滞納し、シルバーリボンは指定管理者を返上することになった。2008年12月から新たな指定管理者として札幌市の住宅関連機材販売会社「菱和興産」のもとで営業が

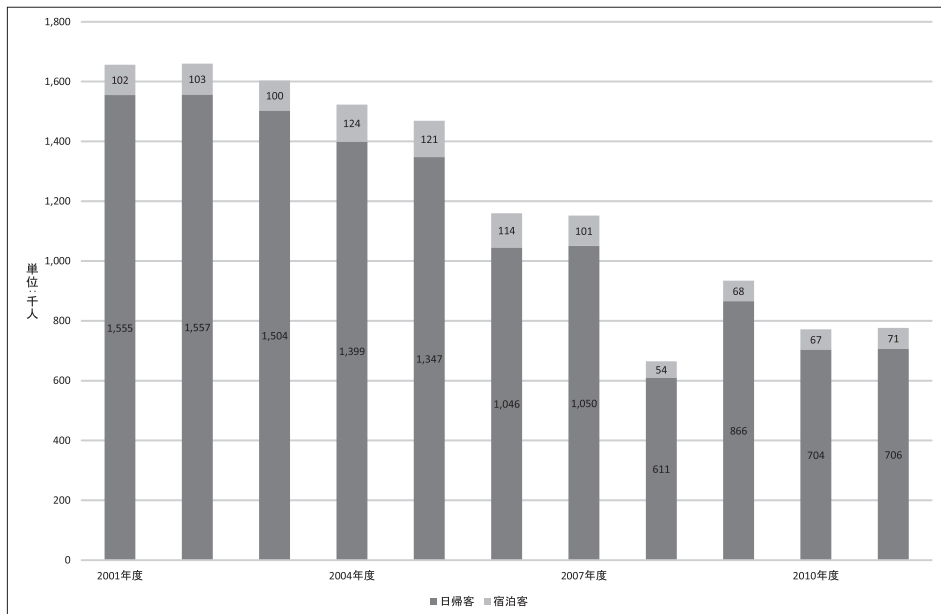
7) 平成18年11月17日条例第41号の夕張市観光施設設置条例第12条。なお、石炭博物館については、平成25年6月の条例改正により教育施設として整備されることになった。

8) ただし、当該施設は、河川災害により2014年現在休館中となっている。

9) めろん城については、国からの補助金を使って建設されたため、建物を取り壊すと補助金の返還の必要が生じるということで、無償譲渡された。なお夕張市による売却提案の募集要項では、産物処理加工センター第1工場について、地域活性化を図る用途で使用する場合は、土地を除く建物等に関しては無償譲渡する場合があります。」とされていた。

再開されたものの、電気料金を滞納し電気を止められたことにより営業継続が不可能となり、2010年12月に菱和興産の指定管理者が返上された<sup>10)</sup>。2012年5月に、一般財団法人北海道・夕張倶楽部が指定管理者に選定された。夕張倶楽部は、夕張鹿鳴館を買収したテクノの会長が寄付をして設立された財団法人であり、テクノから夕張鹿鳴館とユーパロの湯の業務を引き継ぐことになった。なお、ユーパロの湯の名称は、夕鹿の湯へ変更されている。シルバーリボン、菱和興産と立て続けにユーパロの湯の指定管理者が返上された理由のひとつは、入館者数の低迷である。1997年度のピーク時には、23万8,551人だったものが、財政破綻が表面化した2006年度には12万9,453人まで減少し、2007年の営業再開時には7万4,585人にまで減少していた。ユーパロの湯の入館者数の減少は、2003年度にホテルマウントレースイ内にレースイの湯が作られたことも影響している。シルバーリボンが指定管理者となった時点での入館者数の減少は、市民割引の廃止と入湯税導入による利用料金の引き上げによるものと考えられる。

夕張市所有の観光施設については、多くの施設が指定管理者制度を利用して営業を続けてきた。この制度のもとでは、指定管理者は人件費、電気、水道などの経常費用と維持補修費を負担するだけで済むため、固定資産税や減価償却費等が必要となる通常の運営よりも損



(出所) 北海道庁『北海道観光入込客数調査報告書』各年版より作成。

図1 夕張市の観光客数の推移

10) 菱和興産は、電気料金だけでなく、上下水道料金も滞納していた。



益分岐点は低いはずである。しかし、2007年以降の夕張市所有の観光施設について指定管理者が相次いで返上されてきた実態をみる限り、指定管理者制度にも限界があることを指摘せざるをえない。

図1に示したように、夕張市への観光客は、宿泊、日帰りともに大きく減少してきた。2001、2002年度には、日帰り、宿泊を合わせると160万人を超えていたものが、2008年度に約60万人にまで減少し、2009年度には約90万人にまで回復するものの、2010、2011年度には、80万人弱まで減少している。指定管理者制度においても、民間の引き受け手が現れない施設については、施設の廃止も検討すべきであろう。また、現在、指定管理者制度のもとで運営されている観光施設についても、民間の施設なら当然負担すべき固定資産税を免れていることを忘れてはならない。石炭博物館のように、学術的価値が高く、後生に残すべき施設を除けば指定管理者制度において、夕張市所有という形で観光施設の延命を図るよりは、本来民間が手がけるべき観光施設については、民間への売却を優先して考えていくべきだろう。

## 2.2 市民病院閉鎖と診療所の民間委託

夕張市は財政破綻するまで、病床数171床を有する救急告示医療機関の市立総合病院を抱えていた。しかし、2004年度以降3億円を超える経常赤字を出し、さらに財政破綻した2006年度には医師・看護師も減り、2004年度に86人だった1日平均の入院患者数が2006年度には45人に、1日平均の外来患者数は2004年度261人から2006年度206人まで減少し、経常赤字は10億円にまで急増、累積債務は約186億円に達していた<sup>11)</sup>。

夕張市は財政再建を機に、総合病院を診療所にダウンサイジングするとともに、管理運営に指定管理者制度を適用することにした。これに伴い会計も2006年度末で病院事業会計を閉鎖し、2007年度に診療所事業会計に移行した。診療所事業会計では、基本的に一般会計からの繰入金金を財源として、旧病院事業会計で借りた市債の元利償還と指定管理者への補助が行われており、大半は元利償還である。

表6は、診療所事業会計の収支を示したものだ。市立診療所の維持管理経費は契約により基本的に指定管理者の負担となっているため、病院運営による経常赤字は原則ゼロとなった。しかしながら、当初一切支払わないとしていた管理運営費については、指定管理者との協議によってその後見直され、施設の老朽化に起因する光熱水費の経費及び病床維持に要する一定の経費を負担することとなった。

新たな診療所では病床数は19床と大幅に減少した。その結果、国民健康保険及び後期高

11) 数字は総務省自治財政局編『平成24年度地方公営企業年鑑』による。

表 6 診療所事業会計の収支

(単位：千円)

項目		2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度
歳入	診療所事業収入	167	20	55	111	63
	繰入金	104,017	144,944	164,976	165,729	164,900
	その他	89	1,200	1,200	1,200	972
歳出	診療所施設改修	2,804	1,260	0	450	1,068
	市立診療所負担金	26,436	12,114	6,610	7,983	8,178
	市立診療所病床負担金	-	-	29,013	30,029	30,138
	公債費	75,033	132,790	130,608	128,578	126,553
歳入・歳出計(繰上償還関係除く)		104,273	146,104	166,231	167,040	165,935
地方債現在高		785,902	666,070	546,238	426,406	306,565

(備考) 2009年度については、繰上償還の影響を除いている。

(出所) 夕張市資料より著者作成。

高齢者医療制度における市内の病院に入院する割合は、2006年度の15%から2010年度には4%まで減少した。また、診療所への移行で救急告示医療機関がなくなったため、2009年度以降は市立診療所および市内4か所の無床の診療所の協力を得て初期救急医療が行われている。しかし、初期救急患者の搬送の4割が市外に搬送せざるを得ない状況にあり、2006年に平均38.7分だった搬送時間は、2012年には平均67.9分にまで延びるなど、市内の救急医療体制は脆弱化している。

もともと総合病院および施設を引き継いだ診療所は、市の最北部にあるため利便性が悪い。さらに老朽化も著しいことから、2014年現在、利便性を最優先して清水沢地区へ移転することが計画されている。ただし、現在は「へき地診療所」の認定を受け社会医療法人から医師派遣など支援を受けているが、清水沢地区にはすでに医療機関が2つあり、いまのままでは「へき地診療所」の認定を受けられない<sup>12)</sup>。そこで、移転時期を当初2017年度供用開始としていたが、移転可能時期を探るため、最長10年程度先送りし、2027年度までに供用開始とする方針が示されている。移転時期の先送りによって、当面、老朽化した現施設を使用することになる。2014年2月に出された夕張市医療保健対策協議会による地域医療行動計画及び診療所のあり方についての答申では、2026年度までの必要最小限の費用として約3.8億円程度が見込まれている。

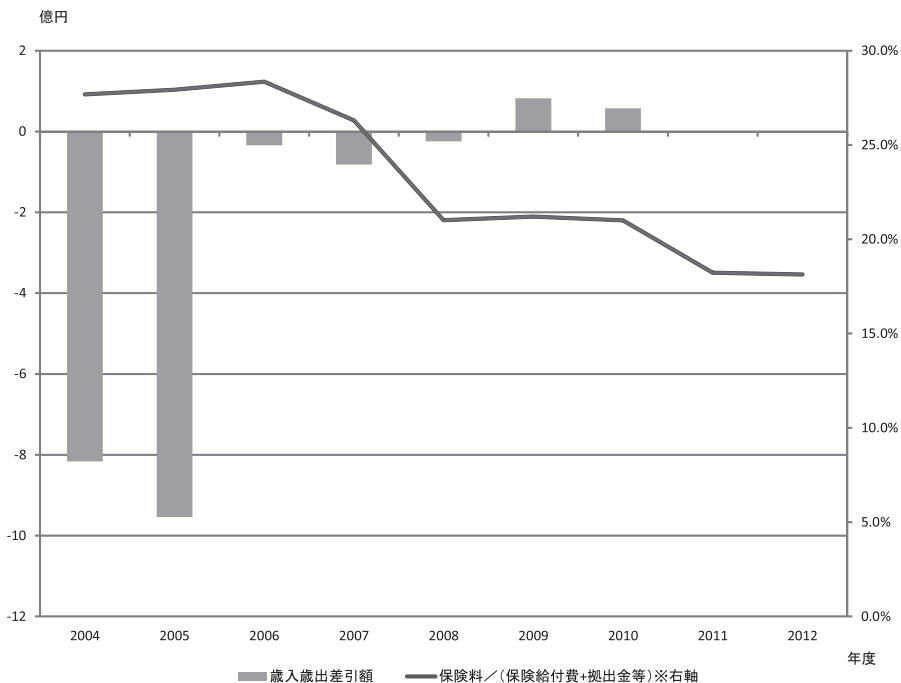
12) へき地診療所とは、容易に医療機関を利用できない地区の住民の医療を確保するために、市町村等が設置した診療所のことをいう。その設置基準(離島以外)は、①設置しようとする場所を中心に概ね半径4kmの区域内に他の医療機関がない、②区域内の人口が原則として1,000人以上である、③最寄りの医療機関まで通常の交通機関を利用して30分以上を有する、となっている。

### 2.3 夕張市の国民健康保険会計

前述したように、国民健康保険事業会計の実質収支は、2007、2008年度では赤字となっていたが、2009年度以降は赤字が解消されている。図2の棒グラフは、2004年度以降の国民健康保険事業会計の歳入歳出差引額を示したものである。単年度の赤字は破綻した2006年度に大きく減少し、2009年度以降は黒字化している。

収支が改善した要因を探るため、収入面と支出面に分けて詳しく見てみよう。まず、収入構造の面からは、2008年4月より実施された高齢者医療制度の改革の影響が指摘できる<sup>13)</sup>。

従来の高齢者医療制度は、75歳以上については国保と被用者保険からの拠出金を財源とする老人保健制度に同時加入し、75歳未満でサラリーマンの期間が20年以上の退職者の医療費については被用者年金が市町村国保に拠出金を出して負担する退職者医療制度によって支えられていた。これを2008年の改革では、75歳以上については独立の後期高齢者医療制度で運営し、75歳未満については65歳以上を前期高齢者として制度間の不均衡の調整対象とする方式に変更した。



(備考) 拠出金等 = 後期高齢者支援金 + 前期高齢者納付金 + 老人保健拠出金 + 介護納付金  
(出所) 夕張市資料より著者作成。

図2 夕張市の国民健康保険事業会計の状況

13) 2005年度から2006年度にかけて赤字額が大幅に縮小しているのは、2006年度に累積赤字解消に向けて大規模な繰入が行われたためである。それ以降は赤字補てんのための繰入は行われていない。

夕張市では2007年度から2008年度にかけて、人口（年度末時点）は12,068人から11,633人へと435人減少したのに対し、被保険者数は6,858人から4,217人へと2,641人も減少している。よって被保険者の減少の大半は、75歳以上の国民健康保険被保険者が後期高齢者医療制度に移行したことによるものである（表7）。

表7 夕張市の国民健康保険被保険者数の増減と主な要因

(単位：人)

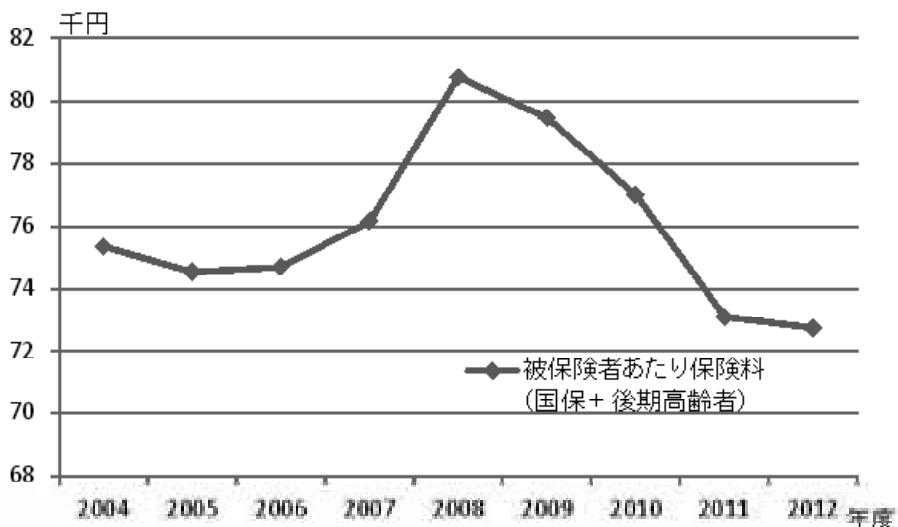
	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度
人口移動 (転入－転出)	-50	-53	-45	-33	-44
就業形態 (社保離脱－社保加入)	195	85	83	84	-2
生活保護 (廃止－開始)	-9	0	-16	-31	-21
自然増減 (出生－死亡)	-45	-34	-30	-23	-13
後期高齢者制度	-2,692	-190	-259	-221	-217

(出所) 厚生労働省『国民健康保険事業年報』（各年度版）より作成。

こうした制度改革が黒字化に影響したことは先ほどの図2でも確認できる。図中の折れ線は、夕張市について、保険料収入で保険給付費と高齢者医療介護制度への各種拠出金をどの程度まかなっているか、その推移を示したものである。2004年度から2007年度までは平均で支出の27.6%を保険料で賄っていたのだが、改革後は2008年度から2012年度までの平均で19.9%までその割合は低下している。つまり、高齢者医療制度の改革による国や道の公費負担や制度間の不均衡を調整する交付金によって国保財政の基盤が強化され、夕張市の一般会計による財政負担は軽減されたことになる。

それでは保険料自体はどうであろうか。図3は、夕張市の被保険者一人あたりの保険料負担（国民健康保険と後期高齢者医療制度の合計）の推移を示したものである。2008年度に負担が急上昇した後は低下し、現在では破綻前より低い水準となっている。

2008年度に保険料が急上昇したのは、後期高齢者医療制度の開始とともに同制度への支援金分が新たに設けられたこと、2007年度に残っている累積赤字の解消を図るため、資産割を廃止して一部を除き応益分の保険料を引き上げたことによるものと考えられる。また、その後の保険料負担の減少は、2009年度および2010年度決算の黒字化を受け、2010年度、2011年度に保険料を引き下げる方向で改定されたことが反映されている（表8）。黒字化で保険料の引き下げが行われたということは、裏を返せば保険料の引き上げが保険財政の黒字化に貢献したともいえる。



(備考) 国民健康保険料と後期高齢者医療制度の保険料の合計を被保険者合計で割ったもの。  
 (出所) 夕張市資料より著者作成。

図 3 1人あたり保険料の推移 (夕張市)

表 8 国民健康保険料の改定経過 (夕張市)

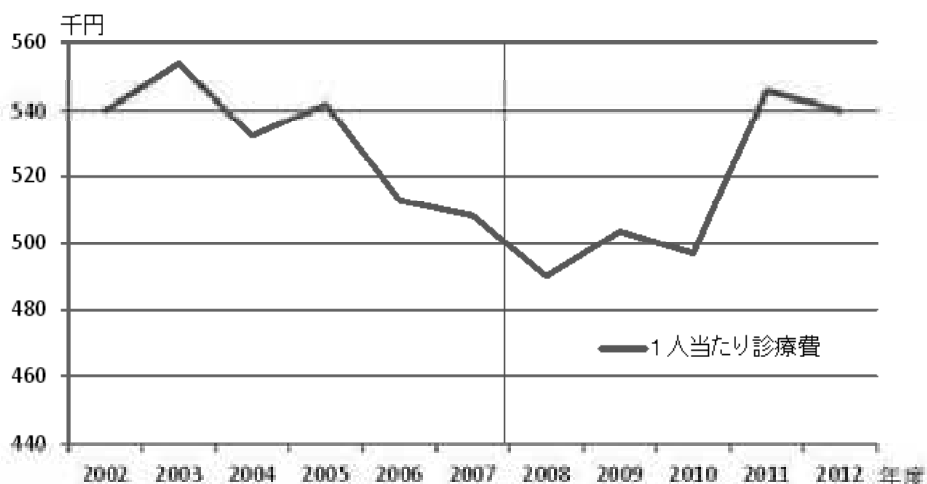
區分		2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	
医療分	定額割	均等割額	22,600円	24,500円	24,500円	20,500円	20,900円
		平等割額	25,000円	22,500円	22,500円	18,400円	15,200円
	応能割	資産割額	25.00%				
		所得割額	11.50%	9.10%	9.10%	8.80%	8.00%
	賦課限度額	560,000円	470,000円	470,000円	500,000円	510,000円	
介護分	定額割	均等割額		8,500円	8,500円	8,700円	9,000円
		平等割額		7,800円	7,800円	7,700円	6,600円
	応能割	所得割額		3.80%	3.80%	4.80%	4.10%
		賦課限度額		120,000円	120,000円	130,000円	140,000円
介護分	定額割	均等割額	4,900円	7,800円	7,800円	7,500円	8,900円
		平等割額	4,400円	5,900円	5,900円	5,800円	4,500円
	応能割	資産割額	4.00%				
		所得割額	1.00%	2.70%	2.70%	2.80%	2.80%
	賦課限度額	90,000円	90,000円	100,000円	100,000円	120,000円	
賦課総額		650,000円	690,000円	690,000円	730,000円	770,000円	

(出所) 夕張市資料より作成。

最後に支出面の影響をみてみよう。そのためには、保険給付、すなわち医療費の動向を見なければならない。図4～図6は、それぞれ夕張市の国民健康保険事業（退職者医療を含む）および高齢者医療（老人保健制度、後期高齢者医療制度）における被保険者1人あたり診療費、受診率（1人あたり受診件数）、1件あたり診療費の推移を示したものである<sup>14)</sup>。

1人あたりの診療費は、2005年度まではおおそ年間54万円前後で推移していたのが、破綻した2006年度から2010年度にかけて大きく減少している（図4）<sup>15)</sup>。よって2006年度からの保険財政の収支改善には、医療費の減少も貢献しているといえる。しかしながら、近年では再び上昇傾向となっており、足元では破綻前の水準に戻っている<sup>16)</sup>。

こうした1人あたり診療費の変化の背景について、受診率（1人あたりの年間受診件数）と1件あたり診療費に分けてもう少し詳しく見てみよう。受診率は2008年度を除き大き

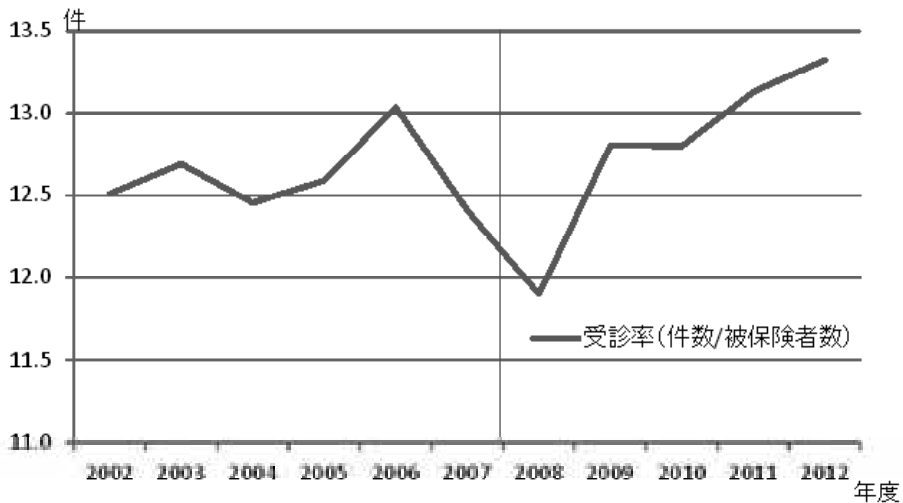


(備考) 国民健康保険（一般・退職）、老人保健制度、後期高齢者医療制度の合計  
(出所) 夕張市資料より著者作成

図4 1人あたり診療費の推移（夕張市）

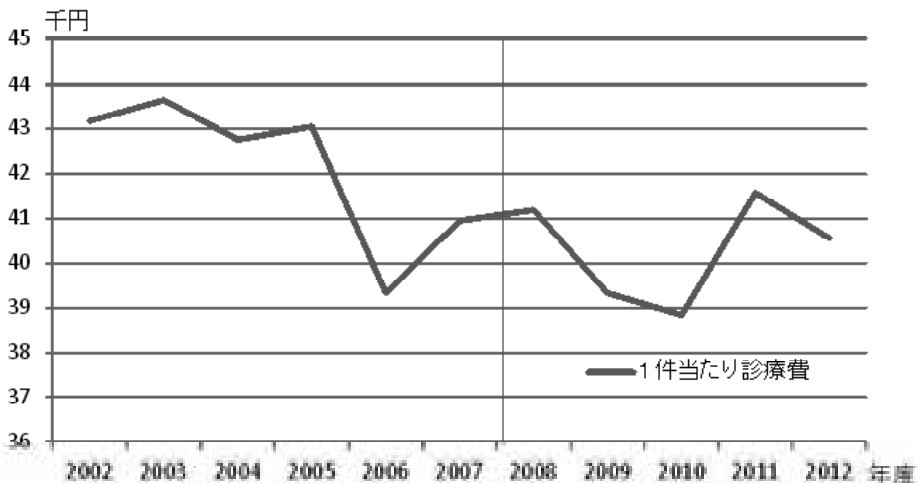
- 14) これらのデータは、夕張市の国民健康保険事業や高齢者医療の対象者の医療費に関するもので、夕張市内での医療費ではない点に注意が必要である。例えば市内にない診療科については市外に出て受診する必要があるが、そうした医療費も被保険者であれば計上され、夕張市の国民健康保険事業等に影響する。
- 15) 2007年度から2008年度にかけては医療制度が大きく変わっているため、注意が必要である（図中の縦線が目印である）。本稿では、制度改革の影響を抑えるため、国保（一般）、退職者医療制度、老人保健、後期高齢者医療をまとめた。
- 16) 夕張市では高齢者の1人あたり医療費が減少しただけでなく死亡率も下がったという報告が、診療所の院長を務めた森田洋之氏の「医療崩壊のすすめ」という講演（TED x Kagoshima, 2014）でなされ話題となった。しかし、近年は少なくとも医療費については上昇傾向にある。

く減っておらず、近年は増加傾向にある（図5）。一方、1件当たりの診療費は、破綻した2006年度を境に、それまで4.3万円前後であったのが4万円前後にまで低下している（図6）。したがって、2006年度以降は、軽度での頻回受診に被保険者の行動が変化しており、2008年度を除いて、受診回数が増加する傾向にあるといえる。受診行動の変化には、先に述べたように、財政破綻に伴って市立総合病院から診療所に移行し、医師や病床の数が大きく減少



（備考）国民健康保険（一般・退職）、老人保健制度、後期高齢者医療制度の合計。  
（出所）夕張市資料より著者作成。

図5 受診率の推移（夕張市）



（備考）国民健康保険（一般・退職）、老人保健制度、後期高齢者医療制度の合計。  
（出所）夕張市資料より著者作成。

図6 1件あたり診療費の推移（夕張市）

したことや、診療所が訪問診療の強化など予防医療に力を入れたことが影響していると思われる。

## 2.4 夕張市の下水道事業

前述したように、2006年度時点で観光施設、病院、宅地造成について、一般会計からの繰出金が多かったのが下水道事業会計である。夕張市の下水道は、1989年に整備を開始し、平和地区以北（随北地区）を処理区域とし1995年より供用を開始してきた。表9は、夕張市の下水道普及率と水洗化率の推移を示したものだ。普及率は27%から28%台に留まっているが水洗化率は2001年度以降ほぼ上昇傾向にあり、2013年度には87.7%に達している。他の市町村の普及率を比較すると、2012年末時点で27.8%であり、札幌市の99.7%、類似市町村である三笠市の83.8%と比べるとかなり低いのが現状である。夕張市の下水道事業会計は、2008年度に、資金不足比率が156.5%に達したため、財政健全化法にもとづき、経営健全化計画を策定し、健全化を図ることとなった<sup>17)</sup>。

表9 夕張市の下水道普及率と水洗化率

	普及率	水洗化率
2001年度	28.0%	74.9%
2002年度	28.6%	77.8%
2003年度	28.5%	80.0%
2004年度	28.4%	81.5%
2005年度	28.3%	82.5%
2006年度	27.8%	82.5%
2007年度	27.5%	83.3%
2008年度	27.5%	83.7%
2009年度	27.3%	84.6%
2010年度	27.5%	85.4%
2011年度	27.8%	86.4%
2012年度	27.8%	86.8%
2013年度	28.3%	87.7%

(出所) 夕張市提供資料より作成。

夕張市の下水道処理人口普及率がそれほど高くないにもかかわらず、なぜ資金不足に陥ったのであろうか。夕張市の経営健全化計画書（2009年3月2日議決）では、資金不足比率

17) 資金不足比率は、資金不足額／事業規模で算定される。資金不足額は、法非適用企業では、繰上充用額＋支払繰延額・事業繰越額＋建設改良費等以外の経費の財源に充てるために起こした地方債現在高)－解消可能資金不足額で求められる。事業規模は、法非適用企業の場合、営業収益に相当する収入の額－受託工事収益に相当する収入の額で算定される。財政健全化法では、公営企業の資金不足比率が20%を超えると、早期健全化の対象となり、経営健全化計画に沿った経営の健全化が義務づけられる。



が経営健全化基準以上となった要因を以下のように説明している。

第1に、需要の過大な予測が挙げられる。夕張市の下水道整備計画では、2005年の随北地区下水道計画人口14,500人、観光入込客数2,000,000人を想定していたが、2008年度における処理区域内下水道人口が3,209人、観光入込客数が704,582人に留まってしまった。利用者人口の低迷は、料金収入の減少による資金不足を発生させることになった。

第2に、傾斜地など地理的悪条件による非効率も資金不足に拍車をかけた。傾斜地では、マンホールポンプの維持管理費用が必要となるためだ。

第3に、下水道使用料を近隣市町村の使用料水準に合わせて、計画算定金額より低く設定されていたことも指摘されている。

表10 下水道事業会計の内訳の推移

(単位：千円)

	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度
分担金及び負担金	8,223	6,502	1,812	1,812	1,276	1,277
使用料及び手数料	74,761	63,646	64,908	69,353	66,394	65,473
国庫支出金				4,733	2,677	9,083
繰入金	117,118	123,594	1,249,461	170,980	173,094	176,205
諸収入	0	40	0	0	686	0
市債	143,500	94,400	95,288	18,800	19,800	24,600
歳入合計	343,602	288,182	1,411,469	265,678	263,927	276,638
公共下水道費	62,312	60,553	57,679	76,067	70,010	83,752
公債費	281,290	227,649	224,590	189,611	193,917	192,791
諸支出金	0	0	0	0	0	95
繰上充用金	1,129,200	1,129,200	1,129,200	0	0	0
予備費	0	0	0	0	0	0
歳出合計	1,472,802	1,417,382	1,411,469	265,678	263,927	276,638

(出所) 夕張市提供資料より筆者作成。

下水道事業会計の資金不足は、経営健全化計画が実施されたことで、表3に示されているように、2009年度以降に完全に解消されている。以下では歳入、歳出それぞれについて、資金不足を解消するためにどのような手法が採られてきたのかをみていこう。

歳入面では、下水道利用料金の引き上げと一般会計からの繰出金によって歳入の増加がおこなわれた。下水道利用料金は、2007年度に1.66倍に引き上げられた。一般会計からの繰出金は、これまで十分な繰出がおこなわれていなかったものを見直す形で行われた。というのは、地方公営企業は、独立採算を原則としているものの、地方公営企業法上、料金収入でまかなうべきでない性質の経費<sup>18)</sup>、能率的な経営をもってもその経費を賄うことが困難な場合、一般会計からの補助金、負担金、出資金、長期貸付等の方法で一般会計が負担すること

18) 下水道の場合には、雨水の処理費用は公費負担が望ましいとされている。

になっているからだ。この一般会計が負担する繰出基準は毎年度総務省が各地方団体に通知をおこなっている。夕張市の場合には、財源不足からこの繰出基準に、一般会計からの繰出が不足する状況にあったわけだ。そこで2006年度の決算では、一般会計から基準内繰出金の繰出不足額1,813,794千円を解消し、累積赤字額は2,942,994千円から1,129,200千円となった。2006年度に繰出不足額は解消したものの、累積赤字の存在のため2008年度において資金不足比率は、156.5%にもなっていたわけだ。この累積赤字は、2009年度に一般会計からの繰り入れにより完全に解消されることとなった。

歳出面では、人件費の削減と新規工事のとりやめ、運営コストの削減でおこなれた。人件費の削減は、職員数の削減と30%の給与カットで行われ、運営コストの削減は、2008年度より新たに開始した包括的民間委託によっておこなわれた。さらに金利負担を削減するために、2007年度と2008年度においては、利率5%以上の公債について公的資金補償金免除繰上償還により金利を25,294千円削減した。これらの施策により、下水道事業の資金不足は、2009年度以降は解消されている。

### 3. おわりに

本稿で得られた結論をまとめることでむすびとしよう。

第1に、財政破綻後の観光施設の運営方法として採用された指定管理者制度は、さまざまな課題を抱えていることがあきらかになった。夕張リゾート株式会社が不採算施設の指定管理者を次々に返上したことで、収益性の乏しい施設は経常費用をまかなうだけでよいはずの指定管理者制度のもとでも存続には無理があることが明白になった。石炭博物館のように、学術的価値が高い施設を除けば、指定管理者制度のもとで観光施設の延命を図るよりも、民間への売却ないし無償譲渡を優先して考えていくべきだろう。

第2に、夕張市の病院会計の赤字は、総合病院を診療所に縮小することで赤字の解消が図られてきた。しかし、現在の診療所は老朽化が進み、移設計画が検討されているものの、市の人口中心地への移設はへき地医療の指定がはずれてしまうなどの課題を抱えている。

第3に、夕張市の国保事業会計は、赤字が解消されている。要因として、収入面では累積赤字の解消のために一般会計から繰り入れが行われたほか保険料負担も引き上げられたこと、高齢者医療制度の改革にともない国や道の公費負担や制度間の不均衡を調整する交付金の導入で財政基盤が強化されたことが挙げられる。また支出面では、1人あたりの診療費が破たん前後の一定期間、減少したためであることがわかった。ただし、2010年度以降、赤字解消により保険料が引き下げられ、受診率と1人あたり医療費も上昇傾向にあることから

今後注意が必要である。

第4に、夕張市の下水道事業は、普及率が低いにもかかわらず、一般会計からの繰り出し不足、利用者の伸び悩みなどにより多額の累積赤字を抱えるに至った。夕張市では下水道普及率は低いものの水洗化率は高く、下水道に関する住民ニーズもそれほど高くない。地方都市においては、インフラ整備の優先順位を考える必要があることがわかった。

#### 参考文献

- 川本敏郎（2010）『医師・村上智彦の戦い 夕張希望のまちづくりへ』時事通信社。  
木村真・橋本恭之（2014）『自治体の財政破綻と税収への影響』第22回日本地方財政学会報告論文。  
田中利彦（2011）「自治体崩壊と財政危機要因」『産業経営研究』第30号，pp. 1-27。  
北海道新聞取材班（2009）『追跡・「夕張」問題 財政破綻と再起への苦闘』講談社文庫。  
保母武彦・河合博司・佐々木忠・平岡和久（2007）『夕張 破綻と再生』自治体研究社。  
光本伸江編（2011）『自治の重さ 夕張市政の検証』敬文堂。  
読売新聞北海道支社夕張支局（2008）『限界自治夕張検証 女性記者が追った600日』梧桐書院。