

## 組織の再生 ～留萌市の財政再建の事例から～

文責：吉井厚志

### はじめに

2011年4月に私が留萌に赴任した時、日本全体が不況の中、地域経済は下り坂で地方自治体の将来には期待できるはずがないという先入観を持っていた。しかし、留萌地域は5年間に人口が10%も減少しているにもかかわらず、地方自治体それぞれが工夫を凝らし成果を上げていた。いろいろな問題はあるものの、地域では問題解決の努力が続けられていた。特に驚かされたことは、留萌市が危機に瀕していた財政を立て直し、平成22年度決算において連結実質赤字を解消し、黒字に転換したことであった。

また、留萌市の財政の重荷と言われていた市立病院の経営も改善され、平成22年度の実質単年度収支も黒字になった。市立病院に対する市の一般会計からの特別な支援はあるものの、不良債務が大幅に圧縮されてきた。

私はこのような経営改善の秘訣を知りたいと思い、留萌市長の高橋定敏氏と市立病院長の笹川裕氏にお話を聞かせていただいた。その内容は、生身の人間が集まった組織を保全・再生していく方法論として、感動的で臨場感にあふれるものであった。

お二人から教えていただいたことが、組織の再生や経営再建について議論する参考になると願い、本報告をまとめることにした。

### 深刻な状況だった留萌市財政

夕張市は2009年4月1日に完全施行された「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」に基づき、全国初の「財政再生団体」となり、それに続いて留萌市の再生団体入りも確実とみられていた。高橋市長によると、その頃の留萌市財政は全国ワースト4とも言われていたらしい。

2008年8月6日の北海道新聞は、北海道大学の木幡浩教授のコメントを掲載して、以下のように留萌市財政に警鐘を鳴らしていた。

留萌市財政は赤信号 ※病院赤字続くなら ※来年度にも再生団体 ※北大教授が試算(2008.08.06. 北海道新聞) 【留萌】留萌市立病院経営改革推進委員会(菊池健委員長)の第三回会議が七月末、市内で開かれ、同委メンバーである経営アドバイザーを務める北大公共政策大学院の木幡(こはた)浩教授が「市立病院の財政状況がこのまま続けば、早ければ来年度にも市は財政再生団体入りする。既に赤信号だ」と話し、市に早急の対策を求めた。

指標となるのが、各会計の連結赤字額を市の標準財政規模(七十九億円)で

割った連結赤字比率。木幡教授は一般、下水道、国保など八会計の赤字がこれ以上増えず、市立病院の赤字が現行のペースで増え続けると仮定して試算した。(道新記事引用ここまで)

留萌市は第一次財政健全化計画(2000～2007年)、第二次財政健全化計画(2005～2014年)に基づき財政再建に取り組んできた。第二次財政健全化計画は、平成17年度(2005年度)予算において昭和59年度以来の赤字予算編成(△7.3億円)となり、財政再建団体への転落が目前となったことから策定された。当時の状況として、歳入においては、市税収入が年々減少し、さらには国の「三位一体の改革」により地方交付税が大幅に削減されたことが大きく響いていた。また歳出においては、過去に実施してきた多額の投資事業に伴う公債費(借金の償還)がピークを迎えていた。

第二次財政健全化計画では、一般会計において歳入・歳出全般にわたり徹底した見直しを実施することとなった。また、特別会計においても、それまでは収支不足の補填を一般会計からの繰り入れに頼っていたが、独立採算の原則の下に経営の健全化に取り組むことが明記された。

その結果、一般会計においては平成17年度に1.7億円の改善となり、2.6億円まで赤字を圧縮した。平成18年度決算においては、1.6億円の黒字決算へと改善し、平成19年度においても将来の借金の償還財源として3.7億円を減債基金に積み立て、財政調整基金にも0.8億円を積み立てることができた。しかし、特別会計においては経営改善が収支不足に追いつかず、国民健康保険事業特別会計で3.7億円、下水道事業特別会計で5.1億円、病院事業会計で27.5億円の赤字(不良債務)という状況であった。

平成19年度(2007年度)までは、自治体の普通会計(一般会計)の赤字の状況は「地方財政再建促進特別措置法」の基準によって判断されていたが、平成20年度(2008年度)決算からは「地方自治体の財政の健全化に関する法律」によることとなった。これにより、特別会計や第三セクターなども含めた連結での自治体の財政状況が明確に評価されるようになった。

留萌市の平成19年度決算の連結実質赤字決算は28.9億円まで膨らみ、「地方自治体の財政の健全化に関する法律」でいう財政再生団体に転落する可能性が高まった。4つの指標(健全化判断指数)のうち連結実質赤字比率が36.61%で、経過措置期間中の基準40%をкаろうじて下回っており、平成23年度には経過措置期間終了の基準30%をクリアしなければならない。

また、平成19年度決算の各特別会計においても、厳しい状況は変わらなかった。病院会計については診療報酬のマイナス改定や臨床研修員制度の改正による医師不足により患者は減少し、国保会計では医療費の上昇、下水道会計では有収水量の伸び悩みといった構造的な問題を抱えていた。そして、一般会計には特別会計の収

支を補填するだけの体力はなかった。

財政再生団体になると、国の管理による財政運営となり、最悪の場合病院の廃止という事態も考えられることから、平成 21 年(2009 年)1月に「新・留萌市財政健全化計画」が策定された。この計画では、平成 21 年度から 27 年度までに留萌市一体の取組で財政再生団体転落の回避と地域医療の確保を成し遂げると明記され、下記の基本方針が示された。

市民・市・病院、留萌市全体が危機感を共有し、財政再生団体への転落を回避し、地域医療を守るため、全市民の理解と行動により抜本的な行財政改革に取り組む。

- ① 市は、市立病院の自立した経営を求め、年限を設定し特別な支援を行う。そのため、市の内部改革をはじめ、行財政改革に市民の理解と協力を求める。但し、最低限の都市機能、市民の生活基盤は守る。
- ② 改革期間中は、次の項目に的を絞り施策展開を図る。

【重点項目】

- 救急、小児、周産期など地域医療の確保
  - 子どもや高齢者が安心して暮らせるための配慮
  - 経済の活性化、社会基盤の維持
- ③ 市立病院は、公立病院として地域社会の要請に応えるため、抜本的な改革(留萌市立病院改革プラン)を断行し、早期の経営黒字化をめざす。
  - ④ 市民は、自治体の構成員としての役割と責務を自覚し、痛みを分かち合い、自助努力を重ねるなど改革に参加する。

計画を達成するための具体的な市民負担・サービスの見直し内容、市(人件費等)の見直し内容、特別会計・企業会計の見直し内容については、新・留萌市財政健全化計画を見ていただきたい。

<http://www.e-rumoi.jp/rumoi-hp/03gyousei/02zaimu/kenzenplan/100.pdf>。

### 留萌市財政の黒字転換

平成 21 年度からの「新・留萌市財政健全化計画」に基づく財政再建の取組は、5 年前倒しで効果を上げ、平成 22 年度決算において実質収支を黒字に転換した。このことについては、平成 23 年の「広報るもい」10 月号で広く市民に伝えられており、以下にその概要を箇条書きにした。

- 平成 22 年度決算において、健全化計画は順調に推移、留萌市全体の実質収支は黒字に転換
- 平成 22 年度決算における留萌市全ての会計の黒字や赤字を合算した連結の実質収支は、前年度の 5 億円を超える赤字から、2 億 4 千 9 百万円の黒字に

転換し、約 8 億円の収支改善。

図-1 連結実質赤字の解消（広報るもい 2011 年 10 月号より）

- 一般会計は 2 億 2 千 3 百万円の黒字となり、前年度と比較して 1 億 2 千万円改善。
- さらに、後年度の借金返済の負担を軽くするために、4 億 1 千 6 百万円を繰り上げて返済。
- また、今後の財政の安定化・健全化のために、3 億 4 千 8 百万円を積み立て（貯金）。
- 特別会計では老人会計、後期医療会計、介護会計及び港湾会計は黒字を維持。
- 一方、国保会計は約 2 億 4 千 7 百万円の赤字、下水道会計も 3 億 7 千 5 百万円の赤字（比率算定上解消可能資金不足額として実質収支はゼロ）。しかし、単年度収支は両会計とも黒字であり、赤字を縮小している。
- 企業会計においても水道会計で 3 億 8 千万円の黒字となり、病院会計では 1 億 1 千 2 百万円の赤字ながら、単年度収支は 5 億 4 千万円の黒字となり、赤字を縮小している。
- 連結赤字比率が解消された要因は、平成 20 年度に実施した病院への 6 億 6 千万円（3 年分）の前倒し支援や各会計の収支改善、特に病院会計において単年度収支の黒字が達成されたことによる。
- 平成 22 年度の市立病院の実質単年度収支（市からの特別な支援を除いた病院単独の収支）は 3 億 2 千 3 百万円の黒字となった。

- 市立病院の前年度決算における6億5千5百万円の不良債務（赤字）は、一般会計からの2億2千万円の支援と合わせ、5億4千3百万円の大幅な圧縮となる1億1千2百万円となった。
- その主な要因として、収入において診療報酬が10年ぶりにプラス改定になったことに加え、循環器内科、脳神経外科といった救急対応部門での医師確保が進んだことによる。
- また、支出において経営改善のための経費削減として、職員給与の削減を継続しているほか、後発薬品の採用拡大による薬品費の圧縮や施設の管理経費を縮減できたことによる。
- 病院会計の収支は改善されてきているが、健全化計画に計上している一般会計から市立病院への支援は、今後5年間で17.2億円必要となっている。

### 留萌市長から教えていただいた秘訣

留萌市の財政が平成20年度(2008年)まで危機に瀕しており、それが平成22年度決算で見事に立て直された。「新・留萌市財政健全化計画」(平成21年1月策定)に基づいた市全体の努力の結果、見事に再建が成し遂げられたのだ。確かに支出を抑え、人件費を削減して大変だったと思うが、外から見た限り、市職員の悲壮感はなく、かえって生き生きと仕事をしているようにも見えた。

平成23年秋に高橋定敏留萌市長と1時間半ほどお話をさせていただく機会があり、その財政再建をなしえた秘訣を聞くことができた。

市長がおっしゃるには、財政再建の計画を作ったのは市役所の各部から集まった若者達だという。各部長から推薦された市の将来を託すべき元気の良い若者が議論する場を作り、その若者の中には、職員組合の闘志も含まれていた。

議論の振り出しとして、最初から財政再建は重すぎるので、まずは将来の留萌像、進むべき方向について二回ほど議論しとりまとめたらしい。

そして三回目からの会議で、その将来の留萌像を達成するための財政再建について議論が始まった。その議論は若者達にとっては辛いものだったと想像できるが、自分たちの給与の20%削減も再建策の中に含まれていた。

市長は、若者達が議論してまとめた再建策について、自分自身は一言たりとも直す気はないとして、市役所の各部課長に丸呑みするよう迫ったという。役所の幹部としては、若者達の提案をそのまま認めることには抵抗があると思われるが、とにかく若者達の辛く厳しい議論の結果を最優先させるよう要請したのだ。

市長の指示により、若者達の議論の結果を市役所幹部が丸呑みして計画としてまとめ、市民が一丸となって取り組んだことは画期的なことである。市長はこの計画がすべてのようにおっしゃっていたが、それを進める組織としての力も大事だと思う。

私の勝手な思い込みかもしれないが、市の職員や市民は市長の背中を見つめ、そ

れについて行こうと努力したから、この偉業が達成されたのではないだろうか。市長は予算の歳出を抑えるために、自ら便所掃除までしたという。予算を使わずに雰囲気をも明るくするために、観葉植物を挿し木などで増やし、毎朝誰よりも早く登庁して、水やりをしていたとも聞いた。市民の祭りでは、朝早くから現地に駆けつけ、一人黙々とテントを張る姿が印象的だったらしい。

また、歩道の補修などの予算も切り詰められているため、市民から役所への苦情も多く、市長自らそれに対応することも多かったと聞いた。苦情電話に市長が直接出られ、すぐ現場に急行して対応してくれれば、変な苦情は言えなくなるし、市民自身も一緒に努力する気持ちにもなるだろう。

市役所の若者達の議論を尊重したうえで、財政再建という困難に立ち向かう姿勢を市長自らが貫いていったことが、留萌市全体の努力に結びついたのでと考える。

### 留萌市立病院長から教えていただいた秘訣

上述のとおり、留萌市財政において留萌市立病院の存在は重荷であったが、平成22年度決算では病院の実質単年度収支が黒字となった。自治体病院が地方自治体の財政に重くのしかかっているのは留萌に限ったことではない。平成19年(2007年)7月には、日経メディカルが「自治体病院の末路」という特集を組んでおり、全国の病院の危機的な状況を洗い出している。記事では、自治体病院の崩壊の構図として、「赤字体質に医師不足がとどめ」、「政治に振り回される医療現場」、「民営化・独法化でも地方は救えず」と悲観的な状況ばかりが述べられている。

しかし、留萌市立病院では財政再建を成し遂げただけではなく、医療水準を高めるためのいろいろな工夫を重ねている。「広報るもい」の2011年12月号によると、健康コミュニティ創出支援モデル事業として、「留萌オリジナル予防・検診」が進められている。これは、笹川院長らの研究をもとにして、アンケート調査により精度良くメタボリックシンドロームの予測を行うものである。この事業によって、健康診断のきっかけ作りを行い、早期予防につなげることを目指している。

留萌市長に市立病院再建ができた理由を伺うと、すべて笹川裕院長のお力だと断言された。そこで、今度は市立病院再建の秘訣を笹川院長から伺うことにした。

笹川院長は私からの問いかけに、最初は戸惑ったような、とぼけたようなお答えを返してきた。「どうして再建できたのか、僕もわからないんだよね。高橋市長がすべて任せてくれて、予算的な応援をしてくれたからかな…？」と、こういった調子だった。市長はすべて笹川院長のお力だと断言されている、是非とも秘訣を教えてくださいよと粘ると、考え込む様子で訥々と語ってくださった。

笹川院長は、「あえて言えば、10年以上前から進めている共同研究の成果なのかもしれない。」とおっしゃった。お話によると、地域医療の問題解決に向けて、地域のデータに基づき研究課題を提案し、それに賛同した大学など研究機関との共同研

究が続けられ、それが相乗効果を発揮したという。

私は、医学関係の研究者は、都会に住んで学会に頻繁に出席する環境を強く求めており、地域の病院を敬遠するはずという先入観を持っていた。しかし、地域のデータで地域医療に貢献したいと考えている医者や研究者も多いらしい。その受け皿として共同研究という形を作り、北海道大学、札幌医科大学、旭川医科大学、東京の研究機関が、医療と研究の場で協力してくれるようになったという。

この研究協力の取組は、留萌市立病院と医科大学や研究機関との結びつきを強化し、人的交流も円滑になる効果を生んだ。大学の医局のシステムが変わり、なかなか地方には医者を派遣しづらい時代になったものの、この人的交流が役立ったのだろう。大学から地域医療に興味を持つ優秀な医者が派遣され、地域医療に貢献しながら研究にも打ち込み、後継者問題も解決されていく。また、優秀で前向きな医者達は、患者さん達の信頼を勝ち得て、病院経営にも良い成果をもたらしたのだろう。「留萌市財政の黒字転換」のところでも記したように、循環器内科、脳神経外科などの救急対応部門での医師確保が進むことが、医療経営にとって大きなプラスになった。

しかしながら、2012年12月5日の北海道新聞の記事「医師偏在 揺れる地域医療」によると、留萌市立病院では10月末に脳神経外科の医師が退任し、緊急時を除いて脳外科の手術が難しくなったと報じられている。経営改善が進んでいる留萌市立病院であるが、これからもいろいろな問題は生じるだろう。今後とも、市長と院長のお力で危機を乗り切っていくよう期待したい。

## おわりに

留萌市と留萌市立病院の経営再建について、既存の資料をおさらいした上で、市長および市立病院長から直接お聞きした秘訣をまとめてみた。今までの経営再建というと、アメリカのMBAを取得したような経営の専門家が乗り込んできて、人員削減や歳出のカットを徹底的に行うようなイメージを持つ。しかし、留萌市と市立病院では、日本人としてなじみやすい方法で、痛みが少ない迅速な再建を実践したように感じる。

確かに留萌市の場合は、人件費をぎりぎりまでカットをしているのだが、市長の人柄のおかげか、職員に悲壮感は全く感じられなかった。市立病院の場合も経費を抑えながら、本来行うべき仕事に力を注ぎ、医療水準を上げながら再建した。

お二人から教えられたことは、組織が果たすべき役割に焦点を当て、組織を構成する生身の人間を尊重しながら、組織を立て直し、経営を再建することができるということだ。

どこの組織にも問題は山積みで、経営再建を迫られることが多く、悲観的なムードが漂っている日本であるが、本報告が少しでも希望に繋がれば幸いである。