

# 提 言 書

石狩市の財政構造改革における取り組み  
事項(案)への提言

平成16年3月

石狩市行政改革懇話会

## はじめに

石狩市においては、平成14年8月に「石狩市財政構造改革方針」を策定し、これまで財政構造改革に取り組まれてきたところでありますが、方針策定時よりも市の財政状況は厳しさを増しており、社会経済状況が大きく変化していく中で、新たな視点での行財政改革が必要となっています。そこで、石狩市行政改革懇話会においては、昨年11月から本年2月までに計5回の会議を開催し、財政構造改革における取り組み事項（案）について討議・検討を重ねてまいりました。

当懇話会においては、市の厳しい財政状況及び市民や学識経験者という立場からの各委員の熱心な意見交換により、今後石狩市が取り組むべき財政構造改革の基本的な考え方についてまとめましたので、御提言申し上げます。

石狩市が新たな時代に対応し、明るい将来を展望できる市政を実現するためには、削減・スリム化を主体とする従来からの改革にとどまらず、行財政の仕組みを効果的・効率的なものへと転換する構造的な改革が必要です。そのためにも、改革のスピードが大切であるということ、そして、行政を担当する各職員が改革の断行に向けて共通の目的意識を持ち、主体的に取り組むことが緊要であることをこの提言の基本としております。

この提言をもとに石狩市が実効性のある取り組みを早急を実施することで、市民のニーズや視点、コスト感覚を重視した都市経営、市民と行政との協働によるまちづくりなど地方分権時代に相応しい自立したまち石狩市をめざすことを強く期待します。

なお、本市には専門的な行政課題に取り組むさまざまな審議会がありますが、それぞれの審議会には市の財政状況など石狩市全体の情報がなかなか伝わりにくい面がありますことから、身の丈に合った財政運営を行うためにも、石狩市全体からの視点を加えた審議ができるように各審議会等において財政状況の説明に努めることを求めます。

平成16年3月30日

石狩市行政改革懇話会

会長 須田 晟雄

# 目次

<b>1 財政構造改革に関する基本的な考え方</b> ……	P 1 ~ 2
( 1 ) 財政構造改革のあり方について ……	P 1
( 2 ) 公共サービスと行政サービスの再構築について ……	P 1
( 3 ) 企業経営的思考の導入について ……	P 2
<b>2 個別事項に対する考え方について</b> ……	P 3 ~ 10
( 1 ) 新たな官民協働体制の確立(町内会等) ……	P 3
( 2 ) 人口推計の検証による長期的都市政策の見直し ……	P 4
( 3 ) 公債費の適正管理 ……	P 4
( 4 ) 職員給与制度の見直し ……	P 5
( 5 ) 一部事務組合負担金の見直し ……	P 5
( 6 ) 繰出金(特別会計の健全運営) ……	P 6
( 7 ) 新たな補助基準 ……	P 6
( 8 ) 市単独の高齢者福祉施策の見直し ……	P 7
( 9 ) 各種医療費助成制度の見直し ……	P 7
( 10 ) 就学援助の見直し ……	P 8
( 11 ) 小規模企業活性化資金貸付事業 ……	P 8
( 12 ) 公の施設の管理委託 ……	P 9
( 13 ) 学校給食 ……	P 9
( 14 ) 収納向上対策の見直し ……	P 10
( 15 ) 新たな財源の確保 ……	P 10
( 16 ) 市及び土地開発公社所有の未利用地の活用 ……	P 10

# 1 財政構造改革に関する基本的な考え方

## (1) 財政構造改革のあり方について

石狩市の財政状況が極めて厳しい中で、今後、新たな時代の要請に応える施策を的確に実行し、市民の福祉の向上を持続的に図っていくためには、財政構造改革のみならず行政改革も併せて進める必要があります。

このため、これまでの市の事業に関し、市民が真に必要とするものであるかどうかという観点に立って見直し、事業の選択を進め、それを通じて市の行政システムを变化の激しい社会に対し柔軟に対処できるものへと改革していくことが必要です。例えば市民の負担能力に差異があるにも関わらず、一律に行ってきた給付サービス等については、改めて公平・公正の観点から見直す必要がありますことから、市民の所得水準により対象者を限定する、あるいは、給付水準に差を設けるといった制度改革を進めるべきです。

また、改革を実効性のあるものとするために、「いつまでに何をやるのか」という視点が絶対に必要であり、特に「財政は待ったなし」の状況においては、迅速な対応が不可欠です。さらに長期的な視野に立った財政運営について、より議論を深めるには担当部局、財政部局がどう連携しあいながら、いつまでに妥当な結論を出そうとするのが重要です。それは将来の財政状況の急激な変化にも迅速に対応できるように、あらかじめ様々な事態を財政面から検討を行うことであり、危機管理にもつながることになります。

## (2) 公共サービスと行政サービスの再構築について

今後、本格的な地方分権の時代を迎え、市民に身近な市町村が主役となる時代がまもなく到来するものと思われます。

このため、市は本当に必要な行政サービスを取捨選択するほか、適正な受益と負担の関係を構築するなど、これまで行ってきた事業を抜本的に見直すことが必要です。また、市民も従来は安価なサービスだからといって行政サービスを利用するという、消費者としての一面がありましたが、今後は住民自治の観点からも深まる公共サービスの担い手として自主的に活動することが求められます。

また、近年、市民の活動分野は、ボランティア活動、NPOなど様々な形で広がり、行政による公共サービスとも競合・競争する時代となりつつあります。

このため、市行政の役割を再構築し、民間企業や町内会等に任せられるものは積極的に任せていくべきであり、むしろ市民活動を信頼し町内会やNPOなどの自主的な活動を支援することで、公共サービスを補完・補充しうる存在として育成していくことが必要です。

なお、地方分権時代に相応しい市役所になるためには、そこで働く職員の意識改革が不可欠です。そのためにも、職員が自らの職務を乗り越えて、その能力を発揮できるよう、職員にやりがいをもたせることが必要です。当懇話会では、平成15年2月に、「新しい石狩市行政改革大綱実施状況等に関する提言」を行っており、その中でも職員の活性化について述べていますが、やはり職員を活性化させるには職員のやりがいに繋がる施策を行うことが必要であると考えます。職員がやりがいを持つことで、職員一人ひとりが市民へのサービス提供者であることを自覚し、市民の声によく耳を傾け、生活者の目線に立って職務を遂行されるよう望むものであります。

### (3) 企業経営的思考の導入について

「入るを計って出るを制す<sup>いずる</sup>」は財政運営の基本です。つまり、「財源に応じた歳出」が肝要となります。したがって、市の事業は自ずと石狩市の財政負担から導き出されなくてはなりません。このため、長期に及ぶ施策については将来の社会構造も踏まえ慎重に検討するほか、一律給付的な事業はその水準について定期的に見直す必要があります。

なお、見直しにあたっては、市民にとって最適な受益と負担のあり方を市民とともに考えていくべきであります。さらに、国や他の地方自治体などと足並みをそろえるのではなく、むしろ他に先んじて積極的に見直しを図っていくことも必要です。

また、行政機構のスリム化や事業の効率化を図るため、行政サービスのコスト分析を行い、民間に任せるものはできるかぎり民間に移譲していくべきであります。なお、従来行政が担っていたサービスに今後さまざまな企業が参入してくることが確実視されることから、既存の第3セクターも含め競争原理が働くように企業経営的思考を導入していくことが、結果として顧客である市民満足度の向上につながると考えます。

このため、早急に行政サービスの中で市場性のある分野について洗い出し、できる限り実行に移すことが必要です。

## 2 個別事項に対する考え方について

### (1) 新たな官民協働体制の確立(町内会等)

地域コミュニティの拠点である集会所の経費に対する石狩市の財政負担は、道内各市と比べても手厚いと思われまことから、財政状況の厳しい石狩市においては、過去の経緯にとらわれず、全面的に見直す必要があります。

ただし、財政が逼迫しているという理由だけでは押し付けとなり、かえって逆の結果が出てしまい、それこそ市民活動そのものを停滞させる恐れがあることから、集会所の問題については、特に慎重に検討する必要があります。

ごみの減量とリサイクルの促進については、現状ではごみの分別をしない、決められた収集日にごみを出さないなどごみ出しルールを守らない市民がおり、一部の市民が負担を強いられていることから、戸別収集の導入を検討することも必要です。戸別収集については、作業量が増える、経費がかかるなど非合理的、非効率的な面もありますが、ごみを出す人の意識向上のほか、ごみステーション設置に関する様々な問題が解決するなどのメリットがあります。なお、導入にあたって市の財政が大きな壁になるのであれば、有料化も検討する必要があります。

また、集団資源回収の奨励制度については、先進的な留萌市などでも奨励金なしとなっておりますが、石狩市においても市民の間でリサイクル意識の高まりが見られることから、財政的負担の意義が薄れつつある奨励制度は見直す必要があります。

除排雪の見直しについては、町内会にとって負担増となる積極的な経費節減の提案は期待しにくいことから、市のほうから具体的な案を出して議論することが必要であり、平成18年と言わず、できるだけ早期に見直しを図る必要があります。

いずれにしても、集会所、ごみ及び除排雪など町内会と密接な問題については、町内会を代表する方々などと意見交換をする場を早急に設け、真剣に議論していく必要があります。

## **( 2 ) 人口推計の検証による長期的都市政策の見直し**

人口推計については、今後毎年機械的に算出するとしていますが、各部局の現計画における将来人口と相当乖離しているものについては、直ちに計画を見直さない場合でも、市民に対してなぜ計画を変更しないのかという説明責任を果たす仕組みをつくり、運用していくことが必要です。ただし、市民生活にとって真に必要なものは整備していかなければなりません、その負担についてはあくまでも市の財政を考慮したなかで行うことは言うまでもありません。

その意味で、現計画における水需要と直近の人口推計から導き出された水需要とが大きく乖離している当別ダムについては、人口推計が適正かという問題とその現実との乖離について現時点において何をどうすればよいかという整理が必要です。

ただし、人口推計について見直しを行い、その結果事業の規模が縮小したとしても、必ずしもコストダウンにはつながるとは言えません。そのためにも事業を計画どおり実施した場合と事業を見直した場合のコスト比較ができるよう、早急に資料を作成し、市民が議論できるようにわかりやすく説明していただきたいと考えます。

なお、来年見直しということですが、市長からは、「財政待ったなし」と言われております。待ったなしならば、見直しの時期が来てから検討するのではなく、見直しの時期がきたらそれをテーブルに載せて、すぐに石狩市の立場を明確にできるようにしておく必要があり、そのためにも今から真剣に検討していくことが必要です。

また、このような公共事業は、長期にわたって市民負担を伴うものであることから、市民に対する説明責任を果たすための仕組みを早急に作り、それに基づいて運用していくべきであると考えます。

## **( 3 ) 公債費の適正管理**

市の財政を圧迫している最大要因のひとつである公債費については、今後、新規借入を極力抑制し、市債残高の減少に努めることが必要であります。

このため、投資的経費については、総額の抑制は避けられないことから、地方交付税で100%措置される市債以外の発行枠を平成17年度以降も設定することが必要です。ただし、一律に削減するのではなく、真にその事業が必要なものかどうか見極めることが大切であり、重点化を図るなどメリハリの効いた抑制が求められます。

また、既に借り入れたものについては、低利債への借り換えにより金利負担の軽減を図る必要があります。

#### **( 4 ) 職員給与制度の見直し**

職員にやりがいを持たせるには、職員が自らの職務を乗り越えて、その能力を発揮できる制度をどのように構築するかということが重要です。つまり、給与制度だけではなく、運用の問題であります。経験年数などある年数がきたら給料が上がるという発想はもうやめるべきであり、これをやらないと財政改革だけではなく行政改革もできないと考えます。

そのような観点から、枠外号俸は廃止すべきであります。明確な職務職階制度の確立については、現状では柔軟な組織づくりに支障を来す、ポスト増につながるなどの懸念もあり、慎重に取り進める必要がありますが、何よりも経験年数により給料が上がるという従来の発想をやめることが、実施の大前提であると考えます。

#### **( 5 ) 一部事務組合負担金の見直し**

地方分権の推進や地方財政の悪化などのさまざまな要因により、全国の地方自治体は事業の再構築を実施している最中であり、複数の地方自治体で構成されている一部事務組合は単独の自治体の考え方に基づいて事業内容や負担金の配分を見直すことが難しい状況にあると思われます。しかしながら、最終的に一部事務組合のリスクは構成自治体が負うこととなりますから、負担金だけでなく事務事業に関しても積極的に関与を深めていくことが必要です。

このため、一部事務組合で運営している事業については、石狩市だけで対応できるものではありませんが、早急に構成自治体と具体的な対応策を協議し、実現を図っていくべきであると考えます。

例えば、近年、ごみ処理業務における民間参入は著しいものがありますから、北石狩衛生施設組合については、コスト削減のため現在の処理業務に競争原理を働かせるよう求めていくことが必要です。

また、石狩湾新港管理組合については、各構成団体の財政状況も厳しいことから、公債発行枠の制限のもと港湾整備のルールづくりを求めていくことが必要です。



## **( 6 ) 繰出金 ( 特別会計の健全運営 )**

本来、独立採算を基本とする特別会計に対する繰出金については、経費負担の原則に拠らない繰出金の解消を図る必要があります。

下水道事業特別会計について言えば、資本費の見直し、維持管理費の節減、料金改定という3つの選択肢がありますが、近い将来、下水道使用料の値上げをしなければならない場合は、併せて維持管理費と資本費の圧縮についての具体策を市民に提示することが必要です。

なお、特別会計全般について言えることですが、収支がマイナスの場合、最後は繰り入れるという構造があるものと思われまことに、市の財政当局には特別会計の状況をより緻密に捉えていくことを求めます。

## **( 7 ) 新たな補助基準**

補助金は住民福祉の向上には役に立っていたものの、必ずしもわかりやすい公平な制度として確立されているものではなかったことから、市ではその適正な執行と透明性を確保することを目的に、「新たな補助基準(案)」を設けようとされておりますが、言うまでもなく、補助金、負担金の財源は、広く市民から納付された税金が原資であり、税の有効活用と公益性のもと、各補助金、負担金の内容についても、広く市民に公開していく必要があります。

社会経済情勢の変化に伴い、今後ますます増加する行政需要に的確に対応した行財政の運営を行うため重点的・効率的な事業の実施が求められています。

最少の経費で最大の効果を挙げるためには、厳しい財政状況の中で限られた財源の効率的な配分がなされる必要があります。

また、補助金はどうしても既得権化する傾向がありますが、市の財政状況を考えると大胆な見直しが必要です。そういう意味では、石狩市独自のルールを作成し、そのルールにしたがって見直しを図ることが今まさに必要であると考えます。

なお、独自のルールづくりにあたっては、補助金や交付金という国や道でも使用している用語以外のものについては用語の整理が必要です。

## **( 8 ) 市単独の高齢者福祉施策の見直し**

かつて「人生七十古来稀なり」と言われておりましたが、現在の平均寿命は80歳を超えており、今後ますます高齢化が進むことが予想されます。つまり、かつて社会の中でまさに稀な存在であった高齢者が、今後大勢を占めていく中で、厳しい財政状況にある市が将来にわたって持続可能な高齢者福祉施策を実現するためには、支給開始年齢の引き上げ、受益者負担の見直しや一部サービスの低下など、市民が痛みを分かち合うこともある程度は止むを得ないものと思われま

す。また、安価であるという理由で行政サービスが支持される場合もありますが、その負担は当然、他の市民や将来世代にかかってくることから、時には事業の見直しだけでなく、事業そのものを廃止することも必要です。ただし、そのためには、各事業について高齢者福祉のための必要性の程度・有無及び受益者負担の必要性の程度を基準にして支給基準の引き上げの程度、所得制限の導入、さらには事業の廃止などを具体的に検討し、メリハリのある対応が必要であると考えます。

なお、当然のことですが、市は財源が足りないからといって、安易に市民に負担を求めるのではなく、まず行政ができるだけの努力をした上で市民に理解と協力を求めていく、そういう姿勢が大事です。また、この問題については、社会福祉審議会で今後議論されていくものと思われま

## **( 9 ) 各種医療費助成制度の見直し**

本来、医療費の負担は、国や地方自治体による公費負担、保険加入者による保険者負担、利用者による自己負担という医療保険制度における枠組みの中で定められるものであります。市では市民の経済負担を軽減させるために自己負担分に対する助成を行っておりますが、市の助成制度は北海道の補助制度を前提に成り立っているものであり、その北海道の財政が市と同様に危機的な状況にありますことから、現行制度を将来にわたって持続させることは困難であると思われま

す。なお、市では所得制限の導入を既に決定しておりますが、北海道の補助制度においては既に所得制限が導入されており、助成制度が市民の経済負担の軽減を目的としていることを考えれば、当然の方向であると考えます。

また、現在、北海道では助成対象者に一定の負担を求める定率負担の導入や北海道の補助制度のうち老人医療費助成を廃止する考えを示しておりますが、最終的な北海道の見直し案を見極めたうえで市の助成制度を見直すことが必要です。

## **(10) 就学援助の見直し**

道内他市に比べて石狩市の就学援助の認定児童生徒数の割合が極めて高いのは、認定基準に問題があるのか、準要保護に該当するような経済的な理由により就学困難な児童・生徒が多いのかということになりますが、石狩市だけが突出して多いということは非常に考えにくいことであり、やはり認定基準、特に所得を用いていることに問題があるものと思われます。

現在の認定基準の算定基礎収入は所得を用いて、生活保護基準の1.3倍以下としておりますが、経済的な理由により就学困難な児童・生徒の救済という制度の本来的な意図と本市の厳しい財政状況を考えあわせると、せめて道内水準となるよう他市の状況を調査するなど、認定基準を見直す方向で取り組むべきであると考えます。

## **(11) 小規模企業活性化資金貸付事業**

本事業は、市が行う市内小規模企業の活性化のためとはいえ、これは一種の金融であります。金融であるならば、当然考えておくべきリスクをどのように回避するか、それから発生したリスクをどのように分散するか、それでも生まれたリスクをどこまで負担していくかという3つの観点が必要で絶対必要です。

しかしながら、市の融資制度はリスクの回避や分散もシステムとして成り立っていないことから、一部事業者の金融のリスクを一手に石狩市あるいは石狩市民が引き受けているのが実態です。

このような制度が成立する許容限度は何かというと当然石狩市の財政負担能力ということになります。確かに、事業開始当時は市が小規模企業の活性化を行う価値がありましたが、今日の厳しい財政状況の中で現行のままの制度継続はできないと考えますことから、廃止も含めた見直しが必要です。ただし、制度を廃止する場合には、激変緩和措置を行うことが必要です。

## **(12) 公の施設の管理委託**

今後、ますます公共サービスに対するニーズというのは多様になるものと思われませんが、それを全て行政サービスに依存することは、市の財政面からも多様化したニーズに対する対応能力という点からも限界があります。したがって、何でも市役所に注文をつけるという市民感覚の公共サービスの求め方はいずれ修正を迫られるものであり、今後は民間活力導入の観点からも公共サービスのうち民間企業にどれだけどういう形で担ってもらおうかという枠組みを構築することが必要です。

そういう意味では、去年の地方自治法改正により、議会の議決により指定された管理者であれば民間企業でも全部管理を受託できるようになりましたことは、この枠組みを構築するうえでまたとない機会です。これを機に、現在市の施設の全部委託を受けている第3セクターに対しては、より一層の経営努力を求めていくほか、市も含めた株主責任と経営者の経営責任という責任体制を構築されるよう求めます。

なお、民間企業への委託については、くれぐれもサービス低下とにならないよう十分検討することが必要です。

## **(13) 学校給食**

児童・生徒数の減少に伴う施設の整理統合については、施設を一元化することで効率的な運営ができるのであれば、その実施に向けて早急に検討する必要があります。

また、効率的経営による経費削減については、競争原理を導入したビジネスモデルの検討が必要です。そのためには予備調査を行い、必要ならば検討委員会の中でも議論する必要があります。なお、食の安全や地産地消などの観点から、民間業者を入れるときにはプロポーザル方式の導入が効果的であると考えます。

なお、チケット制による前払い方式など給食費の滞納が生じにくいシステムの導入については、なぜ滞納するのか滞納者の分析を早急に行ったうえで、学校給食センター運営委員会において十分な議論がなされることが必要です。

プロポーザル方式とは、一般的には、官公庁などの発注者が設計者を選定する場合に、設計者に設計の運営体制、過去の作品、当該建築等に対する考え方の書類を提出させ、選定する方式のことをいいます。これには、あらかじめ応募できる者を指定する指名型とそれを行わない公募型とがあります。

## **(14) 収納向上対策の見直し**

収納については、収納率を上げるという問題のほかに、累積滞納者の問題があります。累積滞納者に対して強制執行するというのは当然であり、多くの市民は市税、国民健康保険税をはじめ、水道使用料や下水道使用料など税外収入などを適切に納めていることを踏まえ、市民に不公平感や不満を感じさせないよう、滞納について断固たる考え方を取り入れる必要があると考えます。

このため、収納対策には税・税外収入の収納と行政サービスの提供という同時履行の関係を認めていかなければ、累積滞納者に対する対応はできないものと考えますことから、特に支払い可能な累積滞納者に対しては、強制執行あるいは行政サービスの停止など相当踏み込んだ対応が必要です。

なお、収納部門が分かれている現在の体制については、行政改革の観点では非効率な面もあり、その一元化も含めた検討を行うことが必要であると考えます。

## **(15) 新たな財源の確保**

新たな財源の確保については、平成14年11月に市職員からなる検討チームより各種提案がなされ、当懇話会にもご報告いただいたところであります。

これに基づき市では、平成15年度より市刊行物を一部有償化するとともに、委託作成する刊行物に広告スペースを提供することにより経費を削減するなど各種取り組みがなされております。なお、広告掲載については、広告集めやその管理にかかる見えざるコストにより逆ざやになる可能性があることから、単純に広告料という収益だけに着目するのは危険であり、そういった意味でも、このように事務経費がかからない方法で今後とも取り組んでいただきたいと考えます。

また、市では本年3月1日に「石狩市有料広告掲出の取扱いに関する要綱」を制定し、新たに窓口封筒にも広告を掲載すると聞いておりますが、今後は広告料以外のものについても積極的な取り組みを求めます。

## **(16) 市及び土地開発公社所有の未利用地の活用**

現在のように地価が下落している状況では、土地を売却することは非常に難しくなっており、また土地開発公社用地については、売却した場合、簿価との差額を最終的に石狩市が負担しなければならないということを考え合わせると、市有地などの未利用地については、売却のみならず、ランニングコストを計算し、それで採算が取れるならば、貸付等により収入増を図られるよう求めます。

このため、それぞれの未利用地に応じた実効性のある計画を早急に策定し、実行に移すことが必要です。

## おわりに

改革の実効を確保するため、市は常に財政構造改革における取り組み事項の進行管理に努め、必要に応じて関係部局に指示するなど、その機能を十分発揮し、全庁を挙げて推進されるよう求めます。くれぐれも数年後に同じ議論を当懇話会ですることのないよう、真剣にアクションを起こしていただきたい。

また、市民との連携を深めるため、広報、市のホームページ等を通じて、市民にもわかりやすい形で実施状況を随時公表するとともに、広く市民の意見を求めていただきたいと考えます。

なお、今後の取り組みにおいては、この提言書の主旨及び個別の取り組み事項に対する委員の意見を十分に反映されるとともに、早急に実施されるようお願いいたします。