

船橋市の行財政改革について
意見書（案）

船橋市行財政改革推進会議

平成30年3月

はじめに

地方公共団体は、ますます厳しくなる財政状況にあっても、人口減少・高齢化の進行、行政需要の多様化等社会経済情勢の変化に一層適切に対応することが求められており、引き続き質の高い公共サービスを効率的・効果的に提供するためには、民間委託等の推進などによる更なる業務改革の推進が必要になっている。

このような中、人口減少社会に突入した多くの自治体においては、年々厳しくなる財源の中で、安定した市民サービスを提供するために、事務事業の見直し、アウトソーシング、徹底した経費削減等積極的に行財政改革に取り組んでいるが、船橋市は、緩やかながら増加する自主財源と豊かな財源調整基金を背景に、予算規模の拡大が続いている。

しかしながら、船橋市が平成29年度に試算した将来財政推計によれば、今後も扶助費が増加するとともに、近年積極的に普通建設事業を推進してきたことによる公債費の増加等により、大幅に収支が乖離し、平成34年度には、予算編成が困難になる可能性が示され、相対的に立ち遅れている業務改革等に早急に取り組むとともに、財源調整基金の活用を前提とした従来通りの財政運営についても根本からの見直しは避けられない。

こうした船橋市の状況を踏まえ、本意見書に先だって、速やかに取り組んでいただきたい事柄については、平成30年度からの執行体制や予算に反映できるよう中間意見書としてとりまとめ、本年1月に市長へ提出したところである。

本意見書は、中間意見書に取り上げた事項のほか、船橋市行財政改革推進会議（以下「本推進会議」という。）が平成29年度に開催した全7回の会議で議論した意見全般について、今後の船橋市の行財政改革における具体的な取り組みの指針となるようとりまとめたものである。

本推進会議は、船橋市がこの意見書の趣旨を尊重するとともに、市の将来のために、市民の理解と協力を得ながら職員が一丸となって積極的な行財政改革に取り組まれることを希望するものである。

1.歳入の確保について

多くの自治体が人口減少社会に突入する中で、船橋市は未だ緩やかな人口の増加が続いており、市税収入も増加傾向にある。また、財源調整基金については取り崩しを行っているとはいえ、今なお200億円近い残高を有している状況であり、市の財政運営には、切迫感が感じられない。

歳入については、これまでの本推進会議の中で、市税、使用料・手数料の基本的な考え方、国民健康保険料、下水道使用料、保育料などの受益者負担のあり方、財産収入等について、幅広い議論を重ねてきた。

これらの議論の中で見えてきた共通項目としては、さまざまな手段を講じながら歳入の確保に努めている他の自治体と比較して、船橋市の取り組みはまだ十分とは言い難いということである。今後は、本推進会議の提言をもとに、一層の努力や工夫を求めたい。

(1) 市税収入等の確保（徴収率の向上）について

市税は地方財政の根幹であり、地域に暮らす市民が行政サービスを等しく享受するためには、確実な納税が行われることが前提である。

市税全体の徴収率は近年増加傾向にあるものの、平成27年度時点における他の中核市との比較においては、特に現年度分について中核市平均を下回っている状況にある。

また、滞納者がいるということは、正しく納税している多くの市民が、納税に対する不公平感を抱きかねず、税の公平性という観点からも望ましい状況ではない。市税の徴収に対する公平・公正な対応が、職員には求められている。

このことから、船橋市においては歳入の約5割を占める市税収入の徴収率の向上に努めることは、最も力を入れていかなければならない行財政改革の一つであるといえる。

また、滞納を生まないための取り組みとして、納税者である市民に対し、納めていただいた税金がどのように活用されているかをわかりやすく説明するなど、理解と共感を得られるよう努めることが必要である。

【提 言】

1. 制度的に対応可能な徴収率の改善（普通徴収から特別徴収義務者の指定強化等）に取り組まれない。
2. 市税の賦課、徴収、滞納整理を的確に行うために、組織体制や事務執行の見直しを検討されたい。
3. 税についての専門性を高めるような人材育成や、専門性を活かせる部門への職員配置等、長期的な視点に立った人事行政を進められたい。

(2) 受益者負担の見直しについて

受益者負担は、特定のサービスを受ける者に対し、受益の限度において、そのコストに見合う適正な負担を求めることが原則である。

船橋市はこれまで、比較的余裕のあった財政状況を背景に、受益者負担をいかに軽減するかということに慣例的・政策的に重点を置いて事業を行ってきた。厳しい財政状況のもと、受益者負担の原則に立ち返り、再度、負担のあり方を点検することを求めたい。

①使用料・手数料について

船橋市は、「使用料・手数料の算定の基本的な考え方」により、一定のルールの下で原価を算定し、使用料については施設の性質に応じて負担割合を定めている。その中で、適正な水準から10%以上乖離があるものは見直すなど、負担の適正化を図ることとしているが、今後は減価償却費を原価に算入する等、使用料算定の考え方をより精査していく余地がある。

【提 言】

1. 特に、「使用料・手数料の算定の基本的な考え方」により、市場的・私益的に分類される施設は、投資分の回収という観点から、算定にあたり減価償却費を反映させることも検討されたい。
2. 政策的な判断から設けられている減免制度については、その減免対象が適切に運用されているか、慣例的に既得権化していないかという点から、改めて点検されたい。

②国民健康保険事業について

船橋市の国民健康保険事業においては、県内の他の自治体との比較において、被保険者の平均所得水準は高く、また所得に占める保険料の割合は低い状況であるが、市は、これまで被保険者の負担を抑えるために保険料を長年にわたり据え置き、多額の決算補填目的の繰出しを行っている状況であり、平成28年度決算においてはその額は約17億円となっている。

一般会計からの多額の決算補填目的の繰出しを継続することは、国民健康保険の被保険者ではない市民が、国民健康保険加入者の保険料を負担していることに留意すべきである。

また、このことは、構造的な課題として平成30年度からの広域化に向けて国においても決算補填目的の繰出しの解消に向けた方針が示されており、今後はその方針に従い、当該繰出金の解消に向けた取り組みを進める必要がある。

なお、国民健康保険事業の安定的な運営のためには、医療費抑制につながるような施策の充実や、制度減免の周知徹底等、適切な運用にも取り組むべきである。

【提 言】

1. 国の方針に基づき、平成30年度から決算補填目的の繰出金の解消に取り組まれない。
2. 被保険者に対して適正な保険料水準について理解を求めるとともに、正しく保険料を納めている多くの被保険者が不公平感を抱かぬよう、保険料徴収率の向上に努められたい。なお、低所得者に対する保険料減免については、既存の制度の中でより一層周知を徹底し、対象者の確実な把握に努められたい。

3. 特定健康診査や各種がん検診の受診推奨、生活習慣病の発症予防のための特定保健指導の実施等、市民の健康増進に資する保健予防施策の充実や後発医薬品の使用促進等、医療費抑制につながるような施策の充実を検討されたい。

③下水道事業について

下水道事業については、平成30年度から地方公営企業会計を適用し、経営基盤の強化や財政マネジメントの向上等を図ることとしている。

下水道事業を運営していくための経費は、下水道施設の建設費と管理運営費に分類され、管理運営費のうち、汚水の処理に要する経費は下水道使用料と一般会計からの繰出金で負担している。

この一般会計からの繰出金については、総務省が基準を設けているが、船橋市は、先に挙げた国民健康保険事業と同様に、利用者の負担を軽減するため、基準を上回って一般会計からの繰出しを行い、長期にわたって下水道使用料を据え置いている。

今後、地方公営企業として、施設整備や維持管理に係るコスト意識の醸成や、現在の下水道使用料の水準が妥当であるか見直しが必要になる。

【提 言】

1. 下水道使用料の水準については、例えば総務省の繰出基準を勘案する等見直しを検討するとともに、定期的に見直しする仕組みを確立されたい。
2. 下水道使用料算定の根拠となる資本費と維持管理費を圧縮するため、経営の効率化や基盤強化に努められたい。

④その他の受益者負担についての提言

本推進会議において取り上げた各議題の審議においては、受益と負担の公平性や、市民へのコスト意識の啓発の重要性などについて、たびたび議論にのぼっている。

たとえば保育所の保育料については、これまで市が待機児童対策に積極的に取り組み保育の受皿を増やしてきたことで、保育に係る費用も年々増加しているが、市の保育料水準については国の基準よりも低く、また他の中核市と比較しても低い状況にある。今後、制度の安定的かつ継続的な運用のためには、適正な保育料水準についての検討を行われたい。

また、適正にごみ処理を行うことは行政の役割であるが、その処理経費として、現在約70億円もの多額の費用をかけている。

今後一層ごみの減量化を進め、処理経費の削減に努めることは必要であるが、財政状況によっては、市民に一部負担を求めることも検討しなければならない。そのためには、かかるコストについて市民に情報を周知し、関心と理解を得ることが大切である。

(3) 滞納整理の強化について

滞納整理については、公金徴収一元化の取り組みにより、主な歳入の滞納繰越分の徴収率が上昇しており、その点については評価できるものである。

しかしながら、滞納者が存在し、公平性が確保されない状況では、行財政改革を進める中で、市民サービスの見直しや適正な負担に理解を求めたとしても、正しく納めている市民の理解が得られないばかりか、制度や負担に対する信頼をも損ないかねないものである。

よって、適正かつ公平な制度を維持し、滞納せずに納めている市民が不公平感を抱くことのないよう、滞納整理の強化に努められたい。

【提 言】

1. 滞納整理の事務は、専門性が高いものであると同時に、経験や個人の適正も重要な要素となる。よって、専門性を持った人材の育成や専門性の継承の観点から、長期的な視野に立った人事行政を検討されたい。

(4) 税外収入の確保について

昨今、歳入の確保については、市税収入のみならず、税外収入の確保のために自治体が独自にその資産や特性を活かしながら工夫を行っていくことが求められる。

市は現在、広告収入、清掃工場の余剰電力の売電や、普通財産の貸付等による税外収入を得ているが、今後も積極的に税外収入を確保することを求めたい。

【提 言】

1. 市の保有財産のより一層の有効活用や、さまざまな施策の中で考えられる各種媒体を活用した、更なる広告収入の確保など、創意工夫による税外収入の確保に努められたい。

2.業務改革と歳出の見直しについて

船橋市は、緩やかながら増加傾向にある自主財源と豊富な財源調整基金を背景に、積極的に市債を活用して事業を実施し、予算規模の拡大が続いてきた。

しかしながら、今後、高齢社会の更なる進行により社会保障費の継続的な増加が見込まれ、また市債の償還が本格化していくなど、年々財政状況の厳しさが増す中で、従来のように財源不足を財源調整基金からの繰入金で補う予算編成を行った場合、早晩、予算編成が立ち行かなくなることが見込まれている。

持続可能な財政運営のためには、歳入の確保と同時に、歳出の見直し・抑制に早急に取り組むことが必要不可欠である。

本推進会議では、これまで、歳出の人件費、扶助費、公債費、物件費、補助費等、普通建設事業に焦点を当てて、近年の傾向分析や他市比較等を通して、具体的な課題についての議論を重ねてきた。

本推進会議の議論により明らかになってきたことは、歳出の抑制が不可欠であることだけでなく、業務改革（指定管理者制度の導入、民間委託等）の遅れや、業務の拡大や業務量の増大に対して、臨時・非常勤職員の配置で対応してきた組織体制のあり方である。これらの課題の解決に向けて、早急に具体的な取り組みに着手することを求めたい。

(1) 業務改革の推進について

今後厳しさが増すことが見込まれる財政状況により、財源（お金）や職員（人）といった経営資源の制約が強まる一方で、少子高齢化等を背景とした行政需要は確実に増加することが見込まれる。

このように社会情勢に適切に対応した行政サービスを提供するためには、公務員が自ら対応すべき分野（政策・立案等）に人的資源をさらに集中することが重要になる。そのためには、業務の見直しや類似事業の集約を図るほか、民間委託の更なる推進や、指定管理者制度の導入等、官民が連携することでサービス水準が確保できることについては、積極的にアウトソーシング等を進めることが必要である。

①業務の見直し・集約について

定型的業務や庶務業務についてそれぞれ各部門で行っている事務や、類似・重複する業務について集約化が図れないか点検が必要である。

【提 言】

1. 例えば定型的業務や給与・旅費の計算等の総務事務について、集約化や民間委託が可能か検討されたい。
2. 類似・重複する事務の例として、放課後ルーム事業と放課後子供教室事業があるが、これは省庁の縦割りの象徴的な事業であり、一本化している自治体の研究をするなど、集約化に向けて検討されたい。
3. ごみの収集事業については、指定都市や他の中核市、近隣市でも委託化が進んでおり、官民が連携してサービス水準の確保が可能な事業と考えられることから、現在雇用している職員の退職時期と調整を図りながら、段階的な委託化を図られたい。

②指定管理者制度について

公の施設における指定管理者制度については、平成28年度における中核市の平均導入率が24.6%であるのに対し、船橋市は9.9%となっている。直営による施設運営のため、常勤職員や臨時・非常勤職員を配置しており、他の中核市と比較して施設に配置する職員の割合が大きい要因にもなっている。

今後、職員を政策・立案等の分野にシフトしていくためにも、積極的な指定管理者制度の導入が必要である。

ただし、指定管理者制度の導入により、ノウハウや専門性の継承ができない等の問題も指摘されており、船橋市が今後、指定管理者制度を導入するにあたっては、それらの問題について、十分研究し、公の施設があくまでも市の施設であることから、施設運営者に対する管理監督を確実に行うとともに、市民サービスに支障をきたすことがないよう留意しなければならない。

【提 言】

1. 導入が進んでいる他の自治体における利点や課題等を十分研究し、全ての公の施設について例外なく、導入に向けての検討を進められたい。
特に、運動施設や市営住宅等については、市場性や専門性が欠かせないことから、積極的な導入を検討されたい。
2. 指定管理者制度を導入するにあたり、事業者を選定する責任は行政にあることから、必要な専門的知識や当該施設をとりまく社会情勢等を十分把握することに努められたい。
3. 導入後は、定期的なモニタリングだけでなく、必要に応じて事業者と十分なコミュニケーションを図るほか、利用者の声を把握し、市民サービスの向上につながるよう努められたい。
4. 課題のひとつとしてあげられているノウハウの継承については、例えば、複数ある施設のうち、ひとつは直営で運営するなど工夫されたい。

③職員配置の見直しについて

船橋市は、第2次定員適正化計画により、平成17年度から平成22年度にかけて常勤職員数を349人削減するなど、行財政改革に取り組んできた。

一方、行政需要や業務量は、地方分権、中核市への移行、県からの事務移譲、人口増加、市民ニーズの多様化等により、増加の一途をたどっており、平成22年度から平成29年度までの間、常勤職員（病院局を除く）は299人増加したのに対し、臨時・非常勤職員は714人増加している。

人口1万人あたりの常勤職員数を中核市で比較した場合、平成28年4月1日現在で、一般行政部門においては48市中35番目と少なく、さらに、船橋市は福祉施設等に多くの職員を配置している結果、福祉関係を除くと48市中47番目にまで下がる結果になった。

給与水準を表すラスパイレス指数は、100.2と給与水準は全国との比較においても妥当であり、現在、人件費が財政圧迫要因にはなっていないが、将来の財政状況やいずれ人口減少に向かうことを考えると、大幅な職員採用は慎重に考えるべきである。

これらのことを踏まえると、繰り返すが、今後、政策・立案等の分野に職員をシフトするに当たり、公の施設の指定管理制度の導入は必要であり、そこで生じた職員をシフトすることが最も妥当であると思われる。

一方、臨時・非常勤職員の職員全体に占める割合は、44%と、比較できる中核市33市の中で3番目に多い。このことは、少ない常勤職員の負担が大きいことになるほか、常勤職員と臨時・非常勤職員の役割分担の境界が不透明にもなりやすいことに留意しなければならない。

また、公務員に求められるのは、政策や事業に対する専門性であるが、少ない常勤職員であるからこそ、人材育成や、専門性の向上に配慮した人事行政が重要になってくると指摘しておく。

なお、臨時・非常勤職員制度は、平成32年度から会計年度任用職員制度に移行することとなっているが、新制度においては、新たに期末手当等の支給が可能になるなど、新たな財政負担を生じることには留意が必要である。

【提 言】

1. 会計年度任用職員制度に移行する前に、改めて常勤職員と臨時・非常勤職員の役割分担を明確にするとともに、事務の集約化や見直しを進めるほか、指定管理者制度の導入や民間委託の更なる推進等、組織や職員配置のあり方を整理されたい。
2. 会計年度任用職員制度への移行に伴い見込まれる新たな財政負担に対し、現在の職員体制のまま漫然と対応するのではなく、臨時・非常勤職員数の削減に努める等適正な人員管理を行われたい。

(2) 歳出の見直しについて

ここまでの提言で述べた業務改革等を着実に進めることができれば、人件費や事務経費等削減も可能になるので、重複は避けるが、ここでは、それ以外について、本推進会議でテーマとして取り上げた項目に対する提言を申し述べておく。

待機児童対策に加えて、今後は高齢化の進展により、扶助費（社会保障費等）の増加は避けられないが、新たに扶助費に振り分けられる財源は十分とはいえ、また、扶助費以外の経費から振り分けるにも限界がある。

このことから、扶助費も含め、改めて財源に見合った行政サービスのあり方を点検する必要がある。

【提 言】

1. 定期的に事業評価する仕組みを改めて確立されたい。
また、評価の結果、費用対効果が低い事業や、当初の目的を達成したと考えられる事業の廃止も含めた見直しを検討されたい。
2. 扶助費や補助金については、特に市の単独事業について、制度開始の目的と現在の社会情勢が合致しているか、他の制度により当初の役割を終えていないか等、総点検されたい。
3. 補助金については、各課における自己点検はしているが、補助金制度の見直しから10年が経過しており、全庁的な点検をすること。

(3) 公債費の抑制・普通建設事業の見直しについて

船橋市は、人口急増期に文教施設を優先的に整備せざるを得なかった事情等もあり、道路や公園、下水道等の都市基盤施設の整備が未だ十分とはいえ、市民の要請に応えるために、毎年多額の財政支出と市債の発行を行っている。

また、近年は老朽化した施設の建て替えや、都市基盤施設の長寿命化のほか、平成23年に発生した東日本大震災を教訓として、文教施設の耐震化に集中的に取り組んでおり、多額の市債発行により重点的に普通建設事業を進めてきた。

このことから、平成29年度に試算した将来財政推計では、現在130億円程度の公債費が、平成38年度には200億円を超えることが見込まれている。過去の市債における償還は削減できないが、今後については、普通建設事業について年度間の平準化を進める等可能な限り市債の発行を抑制する工夫が必要である。

【提 言】

1. 大規模事業を初め、真に今必要な事業なのか改めて総点検するとともに、仕様や設備等についても徹底的に検証し、可能な限り市債の発行を抑制すること。
2. 市民要望の強い道路等都市基盤整備や公共施設の保全については計画的に進め、大規模事業については、なるべく平準化を図ること。

おわりに

船橋市も、いずれ人口減少社会を迎える。また、団塊の世代が後期高齢者となるいわゆる2025年問題は都市部により強く顕在化するものであり、船橋市も直面することになる。多様化する行政ニーズに加え、このような社会情勢の変化に適切に対応するために、施策や事業の見直しをしていくことが求められる。

また、この意見書をまとめるにあたり、あらためて船橋市の現状と課題を整理したが、早急に行財政改革に着手しない限り、早晚財政運営が立ち行かなくなる思いを強くした。

早期に全庁的な行財政改革に取り組む体制を整え、職員が行財政改革の必要性を認識し、庁内を挙げて行財政改革に取り組まれることを期待したい。

また、このような背景を踏まえ、今後、行財政改革に本格的に取り組む中で、新たに市民の負担を求めざるをえない場合も十分考えられる。

行財政改革は市民生活に直結するものであるから、市の財政状況等のわかりやすい「見える化」を進め、市民に理解を求めつつ、市民と一緒に、今後の船橋市の行政サービスのあり方を検討しながら、行財政改革を進めていただきたい。

船橋市行財政改革推進会議

会	長	武	藤	博	己
副	会	谷	本	有	美
委	員	大	野	敬	三
委	員	佐	藤	主	光
委	員	沼	尾	波	子
委	員	日		吉	淳
委	員	本	木	次	夫