

平成16年10月19日

## 行財政運営に関する基本方針

大牟田市長 古賀 道雄

### 1. 本市の財政状況

#### (1) 財政悪化の要因

本市の財政は、昭和30年代以降、基幹産業であった石炭産業及び関連産業の合理化・縮小等に伴い、長期にわたって慢性的な赤字構造にある。

本市では、昭和39年度から44年度において財政再建準用団体の指定を受け市財政の健全化に努めた経験があるにもかかわらず、本市の財政構造は抜本的な改善が果たせず、再建準用団体を解消した後も赤字基調の決算推移となっている。

従前より、本市財政は類似団体(市(政令市を除く)及び町村別)に、団体の人口及び第2次・第3次産業人口比率を基準として設定されている態様が類似している団体をいう。以下同様)と比較すると市税等の自主財源の割合が著しく小さく、国庫補助負担金や交付税などの依存財源に大きく依存せざるを得ない収入状況にある一方、歳出においては地域の経済状況や高い高齢化率等を反映し、類似団体と比較して扶助費が多額に上り、また、人件費や公債費負担も大きく、歳出の構成比率において義務的経費が大きな割合を占める財政構造にあることから、硬直化した財政運営を余儀なくされてきた。

しかし、一方では、産炭地特有の財政支援措置等に甘え、国依存の財政運営が長きにわたり継続されてきたことから、財政的自立が真剣に議論されてこなかったというモラルハザードに陥っていたことも、財政構造の見直しが進んでいない大きな要因であった。

平成9年3月、石炭産業の閉山・終息に伴い、石炭関連産業をはじめとした地域産業全体の低迷が、閉山以降長期にわたるといふ地域の厳しい経済情勢を反映し、市税収の減少や閉山対策事業に対応するための財政出動、更には、抜本的な本市の産業構造の改革を企図した事業を構想通り展開することが不可能となり、所期の目的を果たすことが出来なくなったうえ、結果的に予期せぬ財政負担を生じたことなどにより、財政状況は一段と厳しい様相を呈することとなった。

また、これまで本市財政の下支えとなってきた産炭地域振興臨時措置法等による財政支援策は平成13年度の法律の失効とともに消失したことにより、本市は「産炭地」から地域振興のための特別な優遇支援措置の無い、名実共に「普通のまち」となってしまった。

## (2) 今後の財政見通し

更に今後は、生産年齢人口の流出に伴う高齢化率の増こうに伴い、老人福祉等にかかる経費や老人保健、介護保険、国民健康保険の各会計に対する繰出金などの増加が予想されるほか、閉山対策事業等への市債の活用や国の政策による減税等に伴う地方の減収補てん等に市債発行を余儀なくされていることなどにより、15年度末での一般会計の市債残高は571億円となっており、公債費の増こうが財政運営に支障を来たすことが危惧される。

一般会計においては、平成13年度以降赤字決算が続き、平成15年度においても3年連続しての赤字決算となったが、国の三位一体の改革に伴う交付税の大幅な減少が見込まれる中で、交付税等の依存財源に大きく依存している本市にとって、本市の財政運営はますます厳しくなっていくことが予想される。

## (3) 行財政改革の取組み

本市では効率的な行政運営と財政健全化のために、平成8年度において行財政対策大綱を、平成13年度では平成17年度までの5年間を計画期間とする新行財政対策大綱を策定し、行財政改革に取り組んできており、これらの取組みによりこれまでも一定の効果を上げてきたところである。

しかしながら、今後において、更なる税収の減少や扶助費の増加など、一層の財政悪化が懸念される状況となり、財政再建緊急3か年計画(以下3か年計画という)に示した財政収支試算において、平成17年度では77億円程度の財源不足が見込まれ、必然的に財政再建準用団体へ転落することが危惧される状況に至ったことから、これを何としても回避するとともに、財政構造を抜本的に改善することを目的に3か年計画を策定したところである。

この計画に基づく15年度での行財政改革効果額は、給与の減額改定や調整手当の廃止、退職手当の見直しなどの人件費の適正化を中心に、8億4千万円の改善を図ることとなった。

本市としては、聖域なき行財政改革を断行し、何としても財政再建準用団体への転落を回避するとともに、この危機的状況を脱却し、財政構造を抜本的に改善することにより、安定した、市民の負託に応え得るような行財政運営を持続的に展開していく必要がある。

## 2. 三位一体の改革と自治体の自立

3か年計画策定以降、同計画に計上した取組みの確実な実施を目指してきたところであり、平成16年度予算編成においては、職員の昇給延伸をはじめとした人件費の削減などの経費削減策や使用料・手数料の改定などの収入確保策についても予算に計上することが出来、3か年計画に計上した効果額を上回る額の改善を盛り込むことが出来た。

しかしながら、平成16年度予算編成における国の三位一体改革の影響、特に交付税の大幅な削減が実施されたことにより、3か年計画の収支試算と比較し大幅な歳入の減少をきたすこととなった。

国においては、平成13年度以降、「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針(いわゆる「骨太の方針」)」に基づく構造改革のひとつとして、地方財政制度の見直しが掲げられ、推進されてきた。

国庫補助負担金の廃止・縮減、財源保障機能の見直しによる交付税の縮減、更には、国から地方への税財源移譲を一体となって進める、いわゆる三位一体の改革である。

国は、16年度の予算編成過程において、1兆円を超える国庫補助負担金の廃止・縮減と交付税の大幅な削減を強行したところであり、また今後においても更なる減額を行っていく方針を明らかにしている。

三位一体改革の規模や工程については今後、議論されることとなっており、その際には税源移譲を中心とした改革を進めるよう、また、地方への責任転嫁が行なわれないよう、地方からも大いに意見を出して、また、十分動向についても注視していく必要があるが、地方自治体として認識しておかなければならないことは、今までのような国による財源保障は、もう今後期待できないということである。

今後においては税と交付税、或いは今後交付税に替わる交付税相当分である一般財源で行政を運営していけるよう、歳出構造を見直していく必要がある。

そして、その時は、この一般財源の規模が必ず縮小していくということを想定しておく必要がある。

地方分権が進み、地方自治体は自己決定・自己責任の考え方に基き、自主・自立した行政運営を展開して行くこととなるが、これは、これまでのような国の関与や規制が大幅に縮小され、自治体の権限による独自の地域づくりが可能となる一方で、同様に縮小していく財源の範囲内での行政執行が可能となるよう財政的自立を遂げなければならないことをも意味している。

### **3. 今後の行財政運営のあるべき姿**

#### **(1) 行政の守備範囲の見直しと小さな政府**

##### **財源の縮小に合わせた守備範囲の見直し**

行政サービスの提供は税負担の対価である。

また、全国のどの自治体においても、標準的な一定程度の質・量による行政サービスの提供が可能となっていた背景には、ナショナルミニマムやシビルミニマムの達成のために、税負担のみではなく、地方財政制度において国庫補助負担金や地方交付税制度等による財源保障のしくみがあったからである。

住民生活が社会経済情勢等の変化や国際化、情報化等に伴い複雑・多様化してきたことに合わせ、住民が行政に求めるニーズも増大・多様化し、これに可能な限り

対応しようとして、行政の果たす役割も拡大の一途をたどることとなってきた。しかし、その背景には、増大する住民サービスを提供するために膨張した行政経費を、経済発展による税収等の増加により賄うことが可能であったという財政的根拠があった。

このことは、従来、住民同士或いは地域コミュニティなどで行ってきていたこと(奉仕や互助や共助)でさえ、市民サービスの拡充・向上の名の下に行政が担うことが適当(公助)とされる論拠となり、結果、行政の肥大化を招いてしまう一因となったのではないだろうか、また、このことが地域の連携やコミュニケーションを希薄化する要因の一つとなったのかもしれない。

国・地方を合わせた長期債務残高が16年度末には700兆円を超えることが見込まれるような国・地方の厳しい財政状況の中、右肩上がりの経済には終焉が訪れ、成熟しきった現在の経済社会にあっては、これまでのような、国の財源保障に基く、行き届いた行政サービスの提供は、既に不可能となってきていると言わざるを得ない。

行政サービスの提供に必要な、税を中心とした事業財源が、経済の縮小に比例して縮小していくということであり、今後の人口減少社会を見通した場合、経済は一層縮小していくことも想定しなければならない。

更には、地方交付税制度を通じて担保されてきた「財源保障」でさえも縮小される方向性が明確になっている中で、これまでのように住民要求に応えつづけていくという図式を根本的に改めないと財政破綻は免れないこととなる。

肥大化した「行政の守備範囲」についても、財源の縮小に比例して、縮小していかざるを得ないということである。

したがって、これまで行政が担ってきた公共サービスも、基本的に民間に任せられるものは民間に任せることとして、どこまでの範囲を行政がカバーしていくのかを見直していく必要がある。

こうした、行政の守備範囲の見直しと併せ、自治体を維持していくための最低限の経費(固定経費)を出来るだけ小さくすることが重要である。

しかも、本市においては、人口減少等により、市税収入等の自主財源は他の自治体より一層縮小していく可能性が強いことから、他の自治体よりも小さな経費で維持できるほどの規模にならざるを得ず、また、スリム化していくスピードも他都市以上に早急な取組みでなくてはならない。

### **職員数の削減と民間活力等の導入**

もちろん、職員数についても同様である。

人口や都市構造などに見合った、また、最も効率化された行政サービスの質・量に見合った職員数であるべきであり、適正化し削減していかなければならない。

行政の守備範囲を見直したうえで、なお行政が提供すべきサービスであっても、民間の経済性や専門性を積極的に導入することにより、効率的でより市民満足度の高いサービスとなるよう努めていく必要があり、民間活力等導入方針に基づき、導入可

能な分野には積極的に民間活力等の導入を行なう。

その上で、行政職員は職員にしか出来ない分野に特化すべきである。

地方分権の担い手として、政策立案能力等の向上を図り、より専門的で高度な知識を習得した、自治体運営のプロ集団であるべきである。

その変遷過程においては、職員の能力向上や、やる気、やりがいを担保するために、成果・能力主義による新しい人事給与システムの導入を行なう必要がある。

また、地域社会の変化に合致した、しかも簡素で効率的な組織を目指すとともに、事業体系の見直しによる縦割りでない目的別組織へと行政機構の見直しを行なうこととあわせ、効率性、機動性、弾力性を高めるために組織のフラット化などを進める必要がある。

## (2) 市民と行政との協働

行政がサービスの主体となり、しかも行政職員が直接市民サービスを提供する以上、職員数は事業量や管理する施設の数等に比例する。

今後、財源の規模を含めた身の丈にあった行政規模となるよう職員数の削減を進めていくこと、また、施設等を見直して行くこと等に伴い、それらによって提供できている市民サービスは必然的に縮小していかざるを得ないということである。

なぜなら、財源や人や施設という行政資源の縮小により、これまで提供できていたような行政サービスでも、今までと同じ質・量・方法で事業を実施しようとするれば、効率化や経費削減にも限度があり、結果的には維持できなくなるからである。

今後は、行政が担ってきた市民サービスのうち、どのようなサービスを残して、どのようなサービスを止めてしまうのか、という「選択」をしていかななくてはならないが、これは受益と負担の関係、更には市民と行政の役割分担を明確にした上で、市民の意思により決定されなければならない。

地方分権が一層推進されていく過程の中では、市民生活に身近な問題については、より市民の実情にあったサービスを市民の選択により展開していくこととなり、「自分たちのことは自ら決め、自ら行う」という地域に根ざした住民自治活動が市民の役割と責任において実践される必要がある。

そして、行政サービスの肥大化の過程で取り込んできた、従来は住民同士或いは地域コミュニティなどで行なってきたことを、再度、住民・地域コミュニティの連携と責任のもとで実施していただく必要がある。

そのための受け皿づくりとしての市民活動組織の形成を地域で促進していける環境づくりが早急に必要となっている。

市民と行政は、地域作りのパートナーとしての関係であり、行政と市民とのパートナーシップの構築を早急に行なっていく必要がある。

地方分権時代の、住民主体の行政運営の考え方からすると、もはや、行政が主体となり地域社会をリードしていく時代ではなく、また、これまでのような受動的な行政運営では、本当の市民のニーズや満足度を確実に捕捉することさえも困難となる。

こうしたことから、本市では平成15年3月に「大牟田市における市民と行政との協働に関する基本方針」を策定し、この方針を明確に示したところであり、今後はこの考え方にに基づき、市民との協働による行政運営を展開していくものである。

市民との協働による新しいまちづくりを進めて行くためには市民に対して積極的に行政情報の公開を進めることと合わせ、政策策定時点からの市民の行政参画を円滑に行なうことが出来るように、市民参加・参画のためのシステムや場の確保、市民活動支援、市民による意思決定システムの構築などを早急に進めなければならない。

### (3)経営型の行政運営

従来からの行財政のしくみについて根本的な構造改革が必要であるという認識のもと、従来の手続きの正当性等を重視した、いわゆる「管理型行政運営」から、市民にとって満足度の高いサービスを提供するとともに、有効性、効率性、経済性等を重視した成果重視の「経営型行政運営」への転換を進めなければならない。

先述したとおり「人・もの・金」といった行政資源は今後必ず縮小していく。

そのため、投入する資源を最小限に止め、一方で最大限のサービス提供が出来るよう、効率性を重視した行政運営を行なう必要があり、更には、限りある資源について優先順位を見極めながら、重点的・効果的に活用して行く必要がある。

しかしながら、効率性だけを追求したサービス展開を行なうのではなく、サービスの利用者・顧客である市民にとって満足のいくものとし、効率性を求めながらも住民満足度を高める、つまり有効性に配慮した顧客志向のサービス展開でなければならない。

また、これまでのような行政による公共サービスの独占的な供給から、市場主義と競争原理を導入することにより、公共サービスにおいて、より能率的・効果的な成果を生み出すことを目標にする必要がある。

これらのことがしっかりと確保されているのか、機能しているのかについてのチェックシステムが必要であり、最終的には、本来的な行政運営の主体である市民が評価することが出来るような仕組みになっていなければならない。

一方で、行政は行政活動の必要性や適切性等を市民に対して説明するための説明責任を果たさなければならない。

こうした考え方のもと、行政評価システムを基本に位置づけ、PDCAサイクルによるマネジメントシステムを早急に形成するとともに、様々なシステムへ連動し活用していくことが必要である。

また、経営的な視点に立った成果重視の行政運営へと転換していくためには、その必要性や重要性について、まず、職員一人ひとりへ浸透させ、職員の意識や行動規範の改革につなげていくことが重要な課題である。

来るべき分権時代にふさわしい自主・自立的な都市経営の実現を目指すとともに、市政運営の主役である市民の目線に立ち、市民満足度の向上を図り、成果重視の経営的視点に立った行政経営システムを構築していくことが重要である。

#### (4)投資の方向性

行政改革の目的は、行政課題の解消と行政目的の達成のために、行政のありよう、つまり、行政の範囲や市民サービスの質や量、或いは行政を動かす仕組みを、その時々々の社会経済情勢等を勘案し、最適化させるよう見直していくことである。

財政改革はそうした行政展開に必要な財源を安定的・持続的に確保し、行政運営を財源的に担保することである。

そして、何よりも、行財政改革そのものはまちづくりの目的ではなく手段である。

行財政改革により生み出した資源・エネルギーを市民ニーズに基く行政目的達成のための施策の展開に活用していくことにその目的がある。

いわば、行財政改革は、本市の将来展望に立ったまちづくりのための体力を整える基盤整備であり、その整備なくしては新しいまちづくりの実現はおぼつかないものである。

しかしながら、危機的な財政状況にある本市では抜本的な財政構造の改革が必要な状況にあるものの、一朝一夕に、目に見えて大きな効果が現れてくることは期待出来ない状況である。

そのため、財政再建とまちづくりのための政策的な事業展開(投資)とはバランスを取りながら進めていく必要がある。

政策の目的を一層明確にし、政策目的を達成するための手段である施策の展開には費用対効果等を十分検討した上で、最小限の資源の投入となるよう、選択と集中を図らなければならない。

また、広域的な事業への対応のための投資も必要であるが、その際には、自治体としての実力(都市規模や財政力などを含めた総合的な行政能力)を十分勘案する必要がある。

上記に示した本市の置かれている現状と今後の地方分権時代に適応した自己決定・自己責任に基づく自主・自立した自治体運営のあるべき姿の実現に向けて、以下に示す個別具体的なプランを早急に策定し、策定したプランから順に、直ちに実行に移して行くことにより、待った無しのスピード感を持って戦略的に展開していくものである。

行政職員・市民にとって想像以上に厳しい、いばらの道を歩むこととなるかもしれないが、行政・議会・市民一丸となり、自治体の自立と市民福祉の向上の視点に立ち、不撓不屈の決意で進めていかなければならない。

#### 4. 今後、策定、実行して行くべき具体的なプラン

##### (1) 健全な財政基盤の確立

- ・財政再建緊急3か年計画 2004 (3か年計画改訂版)

##### (2) 公共施設の見直し

- ・公共施設見直し方針

##### (3) 外郭団体の見直し

- ・外郭団体見直し方針

##### (4) 指定管理者制度の導入

##### (5) 職員数の適正化

- ・職員配置適正化方針
- ・民間活力等導入実施計画

##### (6) 人事・給与システムの見直し

- ・人材育成基本方針
- ・成果・能力主義の給与制度の導入

##### (7) 組織・機構の見直し

- ・組織・機構の再編成
- ・管理運営の適正化

##### (8) 行政評価のマネジメントサイクルを活用した業務の見直しや予算編成システムの構築

##### (9) 市民との協働の推進

- ・地域コミュニティの形成支援
- ・市民活動促進指針の策定

##### (10) 公共投資事業計画の見直し