

財政健全化にかかる意見書

高知市財政問題検討懇話会

平成16年3月

目 次

財政健全化にかかる意見書

1 財政健全化に対する基本的な考え方・姿勢について

| | |
|-------------------------------------|---|
| ・ 財政非常事態の認識と決意 | 1 |
| ・ 問題の先送りをせず数値目標の設定を | 2 |
| ・ 持続可能な高知市を実現するための柔軟な行財政運営への転換 | 3 |
| ・ 「三位一体の改革」の影響と財政健全化計画をシミュレーションすること | 4 |
| ・ 合併における財政計画は柔軟に見直しを | 4 |
| ・ 行政効率への視点 | 5 |
| ・ 市役所職員は本来の役割を実行する | 5 |

2 財政危機の原因分析と健全化策への活かし方について

| | |
|----------------------|---|
| ・ 高知市の財政危機の原因 | |
| (1) 外部要因 | 6 |
| (2) 内部要因 | |
| (2) - 1 構造的要因 | 6 |
| (2) - 2 財政運営上・政策上の要因 | 7 |
| ・ 何を教訓とすべきか | 8 |

3 財政健全化に向けた取り組み

| | |
|--------------------------|----|
| (1) 短期的な視点での取り組み | |
| ・ 緊急対策における優先順位 | 9 |
| ・ 財政健全化計画（平成16－18年度）について | 10 |
| ・ 投資的経費の削減 | 11 |
| ・ 人件費等の削減 | 12 |

| | |
|------------------------------------------|-----|
| ・生活保護費の見直し | 1 2 |
| ・保育所運営費の見直し | 1 3 |
| ・下水道事業の見直し | 1 3 |
| ・負担金・使用料手数料の見直し | 1 4 |
| ・市税等の滞納解消への取り組み | 1 4 |
| ・市の補助金等の改革 | 1 4 |
| ・直営部門の民間委託の検討 | 1 5 |
| ・財産処分 | 1 5 |
| ・特別会計、外郭団体等の総点検を | 1 5 |
| ・市における取り組み体制 | 1 6 |
| (2) 中長期的な視点での取り組み | |
| ・市民参加型財政運営 | 1 7 |
| ・課税自主権の発揮 | 1 7 |
| ・産業振興と税源涵養 | 1 8 |
| ・「持続可能な都市」(サステナブル・シティ)の視点から 投資的経費の総点検 | 1 8 |

4 財政健全化を図る過程における、市民との情報共有や危機意識の共有方法について

| | |
|-----------------|-----|
| ・市民へのメッセージと市民参加 | 1 9 |
| ・どのような情報を共有すべきか | 1 9 |
| ・情報共有の方法 | 1 9 |
| 開催状況 | 2 0 |
| 委員名簿 | 2 2 |
| 設置要綱 | 2 3 |

はじめに

この意見書は、限られた情報のもとでの短期間の検討の上で取り纏めたものである。

事実認識が不十分な点や試論的な部分も多く含まれていると考えられるが、高知市の財政健全化が緊急の課題となっていることに鑑み、高知市財政問題懇話会委員の総意として集約した。

財政健全化推進の一助となれば幸いである。

平成 16 年 3 月 31 日

高知市財政問題検討懇話会
座長 平岡和久

I 財政健全化にかかる意見書

高知市財政問題検討懇話会

1 財政健全化に対する基本的な考え方・姿勢について

< 財政非常事態の認識と決意 >

高知市の財政状態がどれほど危機的な状況になっているのかについて、これまで市民に対して明確な説明がなされていない。財政健全化の方針をたて、それが市民に理解されるためには、まずもって、財政危機に対する正確な事実認識とその情報の正確な市民への提供が不可欠である。特に高知市財政の現状について総合的な把握が不可欠であり、普通会計のみでなく特別会計や外郭団体も入れ、さらに潜在的なリスクのある長期債務の実態も明らかにしなければならない。現在明らかになっている事実だけからみても、現状のままでは「財政再建団体」および「起債制限団体」に陥る危険性が十分にある。

その上で、本来あるべき財政の役割、あるいは地方行財政の役割・あり方を改めて見直し、それを踏まえ、行政、市民の両者が、徹底した意識改革と、実践に向けた実効ある計画を官民挙げて策定していく必要がある。

財政非常事態を表明すれば、これまでの市の財政運営が厳しく問われることになるのは当然である。しかしながら、市民からの批判を避けていては財政危機の抜本的な打開はできず、これまでのように「先送り」とぎりぎりの支出節減で「しのぐ」しかない。しかし、このような「先送り」や「しのぎ」はもはや限界にきている。政策転換と構造的問題の解決を図らなければ、「三位一体の改革」の厳しい洗礼により財政破綻の道を進むか、市民サービスの大幅な切り下げを余儀なくされることになろう。財政非常事態の現状について説明責任を果たすとともに、財政非常事態は市民にとっての非常事態であることを説明しなければならない。

<問題の先送りをせず数値目標の設定を>

問題の先送りの方法としては以下のことが考えられる。あまい財政見通しにもとづく財政運営、市債の借換えによる債務返済の実質的先送り、特別会計、外郭団体等における潜在的リスクのある長期債務問題の先送りなどである。

しかし、これらの手法は真の問題を見えなくするだけであり、何の解決にもならない。借換え等の手法自体は必ずしも否定するものではないが、短期、中長期の改革方針を明確にしたうえでの応急措置として位置づけるべきである。その場合でも、市債は有価証券であり本来流通するものである。既に市場を通じ一般投資家の保有するところとなっている市債は、市場ルールから借換えは一切不可能であることを肝に銘じておくべきである。

また、財政健全化の進捗具合を常に定量的に把握し一般市民に提示することが重要であり、そのためには分かりやすい指標づくりが求められる。情緒的な分析に頼らない数値目標と期限を設定して、その達成状況を行政と市民が常にレビューすることで、地域が一体となった財政健全化が実現する。

< 持続可能な高知市を実現するための柔軟な行財政運営への転換 >

高知市の財政危機の発端は、1990年代半ば以降、「本格的な少子・高齢社会に移行する2010年頃までのできるだけ早い期間内に、大規模な社会資本整備を可能な限り終了させておく」という方針のもとで大規模な投資を続けたことにある。ヨーロッパなどで「持続可能な都市」に向けたまちづくりが盛んになっていた時期に、従来型の公共投資拡大路線を継続してきたツケは大きい。各事業は「持続可能な高知市」という視点から見直しを図ることが求められる。

総合計画や実施計画の前提としている財政収支計画が崩れ、さらに「三位一体の改革」の影響や地域経済悪化の影響を受けている以上、従来の総合計画、実施計画、あるいは都市計画マスタープランに固執するよりむしろ、柔軟に見直すことが必要である。合併による「新市まちづくり計画」も含め、財政の裏付けなしの長期計画は現実性がますます疑わしいものになっている。これらの計画は、計画実施にともなう財政負担が自治体リストラや市民サービスの削減、あるいは市民負担増につながることを予定しているわけではない。しかし、現実には無理に事業計画を進めれば、財政収支の悪化から市民への影響が不可避になるのであるから、再検討し、転換を図ることは当然である。その際、公共性の基準に照らして、守るべきものは何か、改善すべきは何か、断念すべきは何かを明確にすることが求められる。

また、行財政運営の転換にあたっては、政策転換に向けた理念を明確にする必要がある。すなわち、これまでのハコ物中心のハードなインフラ整備は新たな整備よりむしろ維持管理・更新に重点を移行させる必要がある。また、これまでの住民要求対応型の行政から、住民参画・政策提案型の行政に転換することが求められる。

<「三位一体の改革」の影響と財政健全化計画をシミュレーションすること>

平成16年度の国の地方財政対策が明らかになったが、「交付税+臨時財政対策債」12%減の影響はきわめて大きいものがあり、高知市の15年度実額にあてはめて単純に12%減の影響をみると約35億円減となる。平成16年度予算において、第三次財政構造改革の前提条件が崩れたことによる財源不足約30億円と市税収入の減少額約5億円などを合わせ約63億円の財源不足という異常事態である。ただし、個々の自治体に適用される基準財政需要額などの地方交付税の算定基準は明らかでなく、高知市への平成16年度交付税削減の正確な影響額はまだはっきりしない。

ただ確実にいえることは、「三位一体の改革」は3年間の改革であり、平成17年度、18年度予算においては、さらなる厳しい影響があるということである。

「三位一体の改革」の影響をみる際に、総務省や財務省の動向や方針をよく知ることが大切である。特に地方交付税削減については、地方財政計画において、経費を圧縮することと地方債、地方税などの歳入増を見込むことによって財源不足を圧縮するという手法をとっている。地方分権の時代に、国の基準に合わせることは必ずしも好ましいことではないが、地方財政計画の見直しは一定の根拠に基づいて行われるのであるから、高知市の現状に照らして地方財政計画を分析することが必要である。

さらに、財政健全化計画立案においては、歳入構造の伸び率等に関して従来型の標準シナリオによる予測ではなく、リスクバイアスも勘案した一定の幅の中で検討することによって、施策の効果や影響度を最悪のケースも踏まえたうえで把握すべきである。外部要因の変化に耐えられる内部構造の改革を第一に目指す必要がある。

<合併における財政計画は柔軟に見直しを>

合併に関しては、特に合併特例債の元利償還金など、財政収支への影響を把握することが重要である。合併特例債は充当率95%、交付税措置率70%という非常に「有利」な地方債ではあるが、あまりに合併自治体を財政優遇したものとして経済界からも批判が出ていることや全地方自治体共有の財源である地方交付税を「先食い」するものでもあるから、その発行については慎重に協議すべきである。

特に重要な視点は、合併特例債であれ地方債の発行は、歳入というよりは借り入れであるという認識を持つことである。

< 行政効率への視点 >

財政危機への対策として、一層の行政効率が求められることは言うまでもない。しかし行政における効率性の基準は民間の基準と異なる。行政効率には内部効率と外部効率があり、両方の視点から見直しを図ることが重要である。内部効率とは行政サービスの生産性に関する効率であり、より小さなコストでより多くのサービスを生産することである。外部効率とはそのサービスが住民ニーズにいかに対応しているかという基準からみた効率性である。内部効率性の向上を図るに際しては、住民ニーズを満たせなくなることがないように、外部効率との調整を考慮する必要がある。自治体財政危機の打開と地域の再生には、競争原理の導入が相応しい部門、住民のニーズを掘り起こし画一的でない柔軟な取り組みが求められるNPOなどが相応しい部門、および公共性の高い標準的なサービスを自治体職員の専門性を活かしておこなう部門を明確にし、行政と地域住民、企業、団体などとのコラボレーション・協働によって自治体を強化することが求められる。

< 市役所職員は本来の役割を実行する >

市役所職員は行政の専門集団としての力を発揮することによって公共的問題の解決や市民の生活権保障を図らねばならない。学校教育、福祉、保健、医療などの対人公共サービスにおいては、地域住民全体に責任を負う自治体職員の役割がきわめて重要である。こうした分野においては、公共部門がとりくむべき潜在的ニーズが多く存在するのであり、市民ニーズを掘り起こして政策を立案しコーディネートする職員集団の力が求められる。職員が単にサービスの受け手に対してのみサービスを行うのであれば、民間で担うことも可能である。しかし、市民全体に責任をもち、市民の健康、子育て、教育などのニーズに応えた健康づくり、介護予防、学校づくりなど、職員の集団としての力を活かし、市民と協働した取り組みを行うことによって、公務労働の存在意義が証明されるであろう。

そのためにも、労使が現在の財政危機に対する認識を共有して一体となって取り組む環境整備が欠かせない。

2 財政危機の原因分析と健全化策への活かし方について

< 高知市の財政危機の原因 >

市の財政危機の要因を外部要因と内部要因にわけて検討してみよう。

(1) 外部要因

財政悪化の外部要因としては、①不況の長期化による市税の停滞、減少や生活保護費などの支出増、②90年代後半以降の国の経済対策の影響による投資的経費や起債の増大、③いわゆる「三位一体の改革」の影響による補助金、交付税の削減、などが挙げられる。しかしながら、財政危機の原因をすべて外部要因に帰することはできない。

(2) 内部要因

財政危機の内部要因としては高知市財政の構造的な問題とともに、財政運営上の問題、政策上の問題がある。

(2) - 1 構造的要因

もともと高知市の財政基盤は脆弱である。財政力指数は類似団体や四国の他の県庁所在都市と比べ低く、また「借金」の多さに対して「貯金」の少なさが目立っていたのである。それゆえに、国の経済対策に乗って、財政能力からいってかなり無理をした過大な投資をすれば、国の構造改革や不況の深刻化・長期化などによって当初の見通しに狂いが生じた場合には、持ちこたえられないような構造になっているといえる。また、消費的経費においても高水準の生活保護率、就学前保育における保育所の割合の多さなど、構造的な高経費の要因がある。構造的な需要増要因に対して、住民ニーズを満たしながら社会的効率を図るための政策と取り組みが求められる。

(2) - 2 財政運営上・政策上の要因

政策的要因としては、国の経済対策や財政誘導に乗った過大な投資が最大の問題である。高知市の普通建設事業費は平成元年度の 293 億円から平成 13 年度の 567 億円に、市債発行額は平成元年度の 129 億円から平成 13 年度の 427 億円に大幅に拡大し、その結果、公債費が平成元年度の 109 億円から平成 13 年度の 209 億円に、市債残高が平成元年度の 1,024 億円から平成 13 年度の 2,487 億円へと増大した。一般会計歳入・歳出規模の 2 倍近い市債残高を抱えるという状態は、他の中核市・県庁所在都市と比べても異常である。こうした過大な投資は後年度の公債費負担増となり、高知市財政を構造的に圧迫することになる。市の公債費は平成 12 年度においては 189 億円であったが、平成 18 年度には 284 億円に増大する。約 100 億円の公債費負担増が財政収支悪化の最大の要因であることは明らかである。

高知市の財政悪化への対応が後手に回ったことも財政危機が深まった要因として挙げられる。市は、これまで三次にわたる財政構造改革の方針を打ち出し、一定の成果を上げたが、経費の節減により確保した一般財源は投資的経費に充てたため、ぎりぎりの財政運営を続けることになり、外部的要因の影響を受けるたびに収支不足状態になってしまったのである。

< 何を教訓とすべきか >

第一に、従来型の行財政運営の限界が明らかになったことである。特に、消費的経費、過去の政策的経費の内容に問題があり、この機会に、全ての事務事業、施策について再評価し、明確な方針を定め、改革すべきものについては、市民に選択肢を提示し、議論を尽くし、一つ一つ見直して行くことが求められる。

第二に、これからも都市施設の整備にあたって市債を起こす場合、過度の投資、ならびに完成後の維持管理費が後年度の財政圧迫の原因とならないよう留意して、起債を絞っていくべきである。特にハコ物中心の投資的経費は道路整備等の基盤整備と異なり、短期的には地域経済を支える効果があるとしても、一時的な効果しかなく、整備された公共施設自体は利益を生み出すことを目的としたものではない。むしろ、施設の維持管理費が長期にわたってのしかかるのであり、公共施設の整備にあたっては将来発生するコストも試算した上で選択しなければならない。また、21世紀の社会資本整備については、環境面、社会面、経済面での「持続可能性」を総合的に検討のうえ進めるべきである。

第三に、財政推計のあり方については、現在の社会経済状況から、今までの様な実績や全国的な推計を参考に、単純に歳入を推計する方法では、これからは対応できない。国の三位一体改革の動向、人口構造の変化、高齢化の進展に伴う年金・医療・介護等費用の増大、地域経済の動向と税収・雇用・生活保護等諸要素を分析し、歳入、歳出を関連させながら独自に推計する方法が求められている。大学等との連携により、早期に研究を深め、変化に対応できる財政推計の方法を確立すべきである。

第四に、財政状況に関する情報の市役所内、および市民との共有が、きわめて乏しかったという問題である。情報共有がなされていないところでは理解も得られないし、ましてや参加も得られないのではないか。

第五に、そうした情報共有が不十分な状況下、市民サイドにも、行政コストへの関心が希薄化するといった問題点もあったと思われる。その結果、一部の行政サービスが既得権益化し、さらには、行政施策における悪平等主義の蔓延、手厚い弱者対策がモラル・ハザードを助長した可能性がある。

3 財政健全化に向けた取り組み

(1) 短期的な視点での取り組み

< 緊急対策における優先順位 >

緊急対策としては、ハコ物などの選択的な投資計画の見直しが最優先されなければならない。投資的事業は、起債でまかなう部分があるため、その削減額に対して当年度の一般財源における収支改善額は小さい。だからといって投資的経費の削減を後回しにすることは許されない。過去の過大な投資的経費が公債費負担となって高知市財政の構造的な重荷になっていることを考えるならば、緊急対策においても投資的経費の見直しを最優先すべきなのである。

しかしながら、緊急にかなりの財源不足を補うためには、投資的経費だけでなく、消費的経費の削減もやむをえない。その場合、消費的経費の見直し基準を明確にし、優先順位をつけて削減することが必要である。

平成16年度予算においては、交付税減への緊急対応が求められることから、必要最小限の財政健全化債発行などの緊急避難措置をとることはやむを得ない。

< 財政健全化計画(平成 16 - 18 年度)について >

第三次財政構造改革における前提条件は完全に崩れてしまった。さらに「三位一体の改革」の影響は予想以上に厳しく、新たな財政健全化計画を早急につくることは当然必要である。財政健全化計画の基本方針において、改革の理念を明確に市民に明らかにすることは特に重要である。理念なき「数字合わせ」の計画になってはならない。そのためには、財政非常事態の原因が「三位一体の改革」や不況などの外的要因のみならず、基本的には構造的、政策的な内的要因にあることを明確にし、構造的、政策的な転換をはからなければならない。

市の最新の財政収支見通しによれば、必要な投資可能一般財源を確保するためには、平成 16 年度で約 63 億円、平成 17 年度で約 50 億、平成 18 年度で約 69 億円の財源不足が生じることになる。しかも、この試算はたとえば市税については制度改革による増収及び固定資産の評価替による減収分を除いて、平成 16 年度以降ほぼ横ばいという仮定が置かれており、平成 15 年度のような市税収の落ち込みなどがあれば、さらに厳しくなる。さらに「三位一体の改革」の影響はきわめて大きいものがある。平成 16 年度だけで交付税等（臨時財政対策債を含む。起債償還費への交付税措置分を含まず）が 30 数億円の減となることが予想される。今後、国が地方財政計画における投資的経費（単独）等をさらに圧縮してくることから、交付税等はさらに削減されるとみなければならない。

以上のことから、平成 18 年度をターゲットとすれば、財政収支の改善目標水準として、単年度一般財源ベースで 90 億～100 億円をみておかねばならないであろう。「財政再建団体」を回避すべきことは言うまでもない。

では、単年度一般財源ベースで 90 億～100 億円もの財政収支改善を図るためにはどうすればよいであろうか。これだけの規模の収支ギャップを解消するには、従来型の経費節減では到底追いつかない。市民との情報共有と参加のもとで、聖域も設けず、投資的経費、人件費、事務事業などの歳出面での節減、および滞納対策、市民負担の適正化などの歳入面での対策を目標とプロセスを明確にして取り組む必要がある。同時に、中長期的視点から、歳出面での構造的な問題の改善策、歳入面での課税自主権の発揮等に早急に着手すべきである。

< 投資的経費の削減 >

国の「三位一体の改革」方針において地方財政計画における投資的経費（単独）について1990－1991年度水準に引き下げることになっていることからみても、投資的経費の水準は少なくとも1990年代の最低年の水準に落とすことが求められる（平成5年度投資補助・単独事業計203億円）。むしろ、高知市の場合にはこれまで他の都市以上に投資を行ってきたことから、国の設定水準以上の削減が求められる。また、平成16年度において公共事業関連の国庫補助負担金が約4500億円削減されることや、平成14年度から公共事業や単独事業における交付税措置率が大幅に引き下げられたことからみても、投資的経費の圧縮は不可避である。財政健全化債や平成16年度に創設される地域再生事業債は全額後年度の財政負担になるため、平成17年度以降には安易に発行することは許されない。また、合併特例債の発行についても過大な投資とならないよう、元利償還、投資効果、維持管理費等を考慮する必要がある。また、公共施設の建設・管理にPFI方式を使うことは長期契約にともなうリスクが大きいことと大手資本の独占によって必ずしも地域経済の活性化につながらない現状から慎重であるべきであり、一般財源不足のなかで施設整備を進める手段として安易に導入することは避けなければならない。財政非常事態においては、過去の延長線上に策定された実施計画そのものが妥当性を失う。第二次実施計画を策定するとしても一年ごとに見直しをかけることを前提にしなければならない。

投資的経費は、補助事業、単独事業を問わず、震災対策など緊急不可欠なものを除き、凍結、中止をふくめて聖域なき見直しを図るべきである。ただし、現在、進められている3地区での区画整理事業は、既に進捗率が6割を超えており、見直しが困難な状況である。中でも弥右衛門地区は保留地の売却を予定しており、売却予定地を完売することに全力をあげることが求められる。施工者は市であるので、売れない場合には市の負担となってしまう。また、今後、区画整理事業における市の単独事業分が57億円ほど見込まれており、一般財源における負担要因になっている。

街路事業については、一定の見直しが行われつつあるが、マスタープランにこだわらず、問題解決型の対応をすべきである。その際、交通量増大を前提にせず、また直線的な街路整備に固執せず、現道を生かしたり、中心市街地における自動車交通量を抑制する大胆な施策を検討するなど、地区ごとに市民参加の仕組みを導入するなかで検討すべきである。

区画整理事業、街路事業などの公共事業においては、一層のコスト削減の努力が必要であることは言うまでもない。

<人件費等の削減>

財政緊急事態に際しては、人件費の削減はやむを得ない。緊急対策としては、管理職手当のカットだけでは不十分であり、職員給与のカットも検討しなければなるまい。

また、人員解雇が行えないことを前提にすれば、職員一人当たり生産性を格段に引き上げることが必要である。そのためには、これまでアウトソーシングしていた事務のうち、内製化できるものは極力内製化する（これにより、外部雇用が結果的に奪われることになるが、健全化に向けたコストと割り切る）ことも検討の余地がある。

その他、議会、市役所幹部の交際費及び職員出張旅費等の経費についても、その支出が公務の必要性や、求められる行政サービスの維持・向上の観点から、真に不可欠なものか改めてメスを入れる余地がある。

また、時間外勤務が恒常化している職場の意識の改善及び職員相互の協力体制を確立し、フレックス制度の導入等により、時間外手当を縮減する。退職手当制度については、基本的な見直しを行うとともに、退職手当の支給率及び支給方法についても見直しを行う。

さらに、中長期的視点にたつて、行財政の構造的な問題解決と合わせて適正な職員定員の水準を早急に検討すべきである。

<生活保護費の見直し>

高知市の生活保護率は27政令市、中核市、県庁所在都市のうち、大阪市、旭川市について3位である。生活保護費における高知市の超過負担は4～5億円程度とされており、その増加が市の財政を圧迫している要因の一つであることは確かである。生活保護は、人権保障のための基本となる国の制度であるから、安易に他の歳出項目と横並びにこれを削減することは好ましくないが、かといってこれを聖域視することは適当でなく、まず、高知市の生活保護率が高い要因を徹底的に分析した上で、見直しの余地がないかどうか、他地域における生活保護家庭の認定・給付実態も十分踏まえた上で再検討する必要がある。生活福祉課では、生活保護の増加要因として、外部要因として景気の低迷、求人側と求職側のミスマッチ、高齢化の進行、母子世帯及び離婚件数の増加、内部要因としてケースワーカーの不足と経験不足などを挙げているが、さらなる分析が望まれる。次に、ケースワーカーの専門性を確保するための人事政策が必要であろう。また、自立、就労支援のための産業関係部局や経済団体との連携の強化が求められる。

< 保育所運営費の見直し >

保育所運営費国庫負担金における市の超過負担は、平成 14 年度において経費面での超過負担が約 22 億円、保育料軽減分が約 3.5 億円の計 25 億円あまりとなっている。うち公立分が 16 億円、民間分が 9 億円となっている。さらに保育所運営費の市費負担分のうち、基準財政需要額との差額の分が負担となる。またさらに保育所運営費国庫負担金の一般財源化による影響が加わることになる。高知市は県外他都市と比して就学前保育を保育所でまかなう割合が大きいと公立保育所自体はそれほど多くない（高知市は過去に 24 の公設民営保育所を設立し、その後民立民営に移管してきた経緯があり、現在公立 21 園、民間 58 園となっている）。市職員の保育士数も徳島市や高松市より少ない。また、高知市の保育料は県外他都市と比して軽減率はさほど高くなく、引き上げることは現実的でない（予算ベースでは中核市のなかで平成 14 年度軽減率は最低。ただし、その後軽減率を若干引き上げ）。経費面での超過負担の要因はほとんど人件費であり、基本的には国の負担基準が保育士の経験年数を著しく低く見積もるなど非常に低いことが要因となっている。保育における超過負担の構造は県外他都市も同様にある。また、高知市は障害児保育を充実させており、その一般財源負担は 3.5 億円になる。市職員の保育士の年齢構成は 40 代後半から 50 代前半に極端に集中しており、偏った年齢構成になっているが、過去の市の採用政策の結果であり、40 代後半以降の層が退職するまでは年齢構造を変えることは困難である。

保育における超過負担が大きいのは確かであるが、現に待機児が存在しており、女性の就労保障、少子化対策、子育て支援などの面で保育の充実が求められる状況にある。

しかしながら、財政非常事態に際して、保育においても一定の効率化を図らざるをえない。市立保育所と民立保育所のバランスや保育士の配置、および公立保育所の役割等について十分に検討する必要がある。

< 下水道事業の見直し >

市の一般会計から下水道事業特別会計への繰出金は約 55 億円にもなる。そのうち高料金対策として平成 15 年度で約 11 億円の繰出基準外の繰出しを行っている。公共下水道普及率は平成 15 年度末で 46.1%であり、施設整備、維持管理費増等が当分続くことから下水道事業への繰出は長期にわたって続くことになる。高料金対策としての一般会計からの繰出の縮減をどう図るか、またコスト削減など公共下水道事業の効率化をどう図るかは今後の検討課題であり、プロジェクトチームなどで検討すべきである。

< 負担金・使用料手数料の見直し >

各種公共施設の使用料にはその行政目的により無料のもの、有料のものがあり、目的外使用は有料であるが、営業行為に対し割増料金を徴するもの、使用を許可しないものなど様々である。なお、目的内有料の場合、その使用目的・団体により全額または一定額の減免が行われている。公正な行政、受益者負担の原則に立って全ての項目の見直しが必要である。特に、無料とする意義、維持管理経費は誰が負担するか、検討が必要である。なお、現行の減免扱いは一旦全廃して、必要なものは、何故公費で負担するか理由を明らかにして、それぞれの事業や団体に対し、歳出で措置していくことが、市民に予算を解り易いものにする方法でもある。

また、保育料・住宅使用料等に関しても、同様の観点から、所得の把握、徴収率、減免のあり方等検討すべきである。

< 市税等の滞納解消への取り組み >

歳入確保努力の必要性とともに市税の性格からしても、市税等の滞納対策を抜本的に強化しなければ、財政危機打開の計画に対する市民の理解は得られない。滞納対策プロジェクトチームなどにより効果的な対応を検討すべきである。

また、税務指導（普通徴収から特別徴収への移行等）、実態調査等により課税客体を把握し、市税等の徴収体制の強化を図る必要がある。

< 市の補助金等の改革 >

市の補助金は平成 15 年度予算ベースで 346 項目、約 54 億円あり、そのうち収益事業交付金等を除いた約 35 億円が検討対象となるが、特に市単独補助金の見直しを図ることが求められる。見直し基準を明確にする必要があるが、特に開始年度不明のもの、定額補助、固定的な団体補助などを見直す必要がある。定額の団体補助に関してはゼロベースで見直しを図り、公募制を導入する方法も検討してはどうか。

< 直営部門の民間委託の検討 >

これまで高知市が直営で実施してきた事業は、歴史的な経緯や事業の性格などから直営で行われるべき事情があったものと思われる。しかしながら、国は民間委託を前提とした交付税削減を図っており、限られた一般財源をどう使うかを検討するなかで、コスト面や民間での「受け皿」、および公共部門のあり方の変化などを考慮した上で、部門によっては民間委託を検討する必要がある。その場合、公共性の基準に照らして優先順位を明確にすべきである。ただし、民間委託に切り替えても市職員の身分は保障しなければならないのであるから、明確な方針を定め、取り組む必要がある。

(報道等によれば、総務省は地方交付税を算定する際に直営を基準としていたのが、民間委託を基準に費用を積算するように改める方針である。対象となるのは、ごみ収集、小中学校給食業務、高校の警備業務)『高知新聞』平成 16 年 1 月 31 日付

< 財産処分 >

公共施設の統廃合、民間への貸与地、その他休眠地など公有地の処分を進める。これまでの公有地拡大の施策は転換の時期にきている。

< 特別会計、外郭団体等の総点検を >

重要であるが十分な情報提供がなされず、問題の先送り状態にあったのが、特別会計、外郭団体などにおける赤字や潜在的リスクのある長期債務の問題がある。特に、市民病院、収益事業特別会計(競輪)、高知競馬、土地開発公社、学校建設公社等が重要である。中でも収益事業特別会計の実質収支赤字は年々増大しており、平成 15 年度末の見込みでマイナス 63 億円にもなる。また、土地開発公社および学校建設公社の借入残高も増加傾向にあり、平成 15 年度見込みで合わせて 187 億円にも達している。これらの長期債務のリスクを市民に明らかにするとともに、対応策をたてることが求められる。

また、外郭団体等の必要性の検証、財務体質の改善、事業の独立採算性への試行など早急に見直す必要があると考える。

< 市における取り組み体制 >

財政非常事態に対する緊急の取り組みを進めるためには、企画財政部において緊急のプロジェクトチームをつくることが望ましい。プロジェクトチームには各部門の事情に詳しい職員をスタッフに加え、各部局に対する事業見直しの提案を行う。具体化にあたっては、全員参加の経費削減運動など全庁挙げての取り組みが必要である。

また、プロジェクトチームにおける取り組みの過程はすべてオープンにし、市民の目の前で改革を進める。これによって事業の継続においても見直しにおいても市民への説明責任が明確となる。

(2) 中長期的な視点での取り組み

中長期的な視点での取り組みは、決して将来検討するということを意味しない。早急に検討し、取り組むべき課題としてとらえなければならない。

< 市民参加型財政運営 >

まず、財政情報について市民にわかりやすく、しかも重要な情報を的確に提供する仕組みを検討すべきである。財政情報の市民との共有化は市民参加型財政運営の前提条件である。さらに地区別事業検討会議、公聴会など、財政における市民参加のしくみを検討する必要がある。道路整備、施設整備、ソフト事業など、対象地区が明らかな事業については、地区別予算を組み、計画段階から市民参加の仕組みを導入することが検討されてよい。

< 課税自主権の発揮 >

「三位一体の改革」により地方交付税が大幅に削減される状況のもとで、必要かつ適切な公共サービスを供給するための自主財源の強化を図っていく必要があり、中長期的な展望のもとで産業振興等による税源涵養とともに、課税自主権の発揮のあり方を検討する必要がある。

三位一体の改革に伴う国税の地方税への委譲の動向を見極め、固定資産税、市民税、あるいは都市計画税等を含めた市税のあり方を市民参加によって議論するなかで、改めて財政需用と独自の税のあり方について検討すべきである。

< 産業振興と税源涵養 >

高知市の担税力はなぜ弱いのか。一言で言えば、税金をたくさん払ってくれるような産業、企業を育ててこなかったからである。高知市は、第3次産業のウエイトが高く、製造業は少ない。これを、もともと技術力、資本力が弱い中小の企業しか高知では育たなかったと構造要因で捉えるのは、必ずしも妥当ではない。構造要因と、政策要因は、突き詰めれば、鶏と卵である。高知市は、産業政策を抜本的に転換しない限り、成長は望めない。すなわち、みんな手をつないで、底上げしていくという考えから、発展可能性がある企業、産業をまず優先的に伸ばすという方向に転換すべきである。それにより、担税力を引き上げていくことが、決定的に重要である。

中国などアジアが世界の工場となった今日、企業誘致によって地域振興を図るとりくみは各地で失敗している。こうした外来型開発にかかわって内発型の産業振興が叫ばれる時代になっている。中長期的スパンで地域経済の振興を図るためには市行政における産業振興部門の拡充が不可欠である。産業振興に際しては、特にまちづくり・環境保全・福祉と産業振興のリンケージが重要である。また、県内大学等との連携を強化する必要がある。

< 「持続可能な都市」(サステナブル・シティ)の視点から投資的経費の総点検 >

ヨーロッパなどでは「持続可能な都市」に向けた取り組みが盛んである。「持続可能な都市」づくりは、地球環境問題を解決するための先進国都市の重要な使命である。「持続可能な都市」の柱は①豊かな自然と歴史的文化、②環境重視の産業構造、③自動車交通の制限。職住近接、④住民参加などである。都市計画、道路建設にあたっては、自動車交通をどう制限するかを考えなければならない。交通量の増大にともない、後追的に道路整備を進めるのでは、ますます「持続可能な都市」から遠のいてしまう。道路整備など、社会資本整備の考え方をコペルニクス的に転換することが求められる。

4 財政健全化を図る過程における、

市民との情報共有や危機意識の共有方法について

< 市民へのメッセージと市民参加 >

財政健全化を市民とともに進めるためには、市長、あるいは市役所から市民にたいする明瞭なメッセージが発信されなければならない。それは当事者としての市民が参加することを促進するものでなければならない。

< どのような情報を共有すべきか >

自治体行財政の公共性からいって、基本的には市長のもつ情報と同じだけの情報に市民がアクセスできなければならない。それゆえ、市民に提供すべき情報を初めから限定するべきではない。財政情報の共有については、行財政運営に必要なポイントとなる情報を的確に提供するとともに、より詳しい情報へのアクセス方法を提示することが必要である。財政危機に関する情報については、三次にわたる財政構造改革方針、時々の財政収支見通し、および本懇話会に提出した資料などをホームページ上に公開すべきである。

< 情報共有の方法 >

情報共有の方法として、第一に、ホームページによる情報提供の抜本的な強化が求められる。上であげた情報の他、区画整理事業、保育など、分野別の財源構成や一般財源の負担などの情報を市民にわかりやすく提供することが重要である。情報内容については、市民が調査研究できるだけの詳しい情報を提供することが肝要である。

財政危機についての説明や財政健全化の方針については、広報やシンポジウムなど、多様なメディアを使うべきである。財政健全化計画の策定に際しては、素案を公表し、市民のコメントを広く吸い上げ、検討したうえで最終的な決定をすべきである。

以上。

Ⅱ 開催状況

| | | |
|-----|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 第1回 | 日 時 | 平成 15 年 6 月 13 日（金） 15：20～17：25 |
| | 場 所 | 高知市議会 第1委員会室 |
| | 議 事 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 座長及び座長代理の選出 ・ 高知市の財政状況について <p style="margin-left: 2em;">【配布資料】</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) 高知市総合計画 2001 (2) 高知市総合計画第1次実施計画 (3) 第三次財政構造改革方針 (4) 平成 15 予算／重点施策の概要・議案概要 (5) バランスシート・行政コスト計算書 (6) 高知市行政改革第1次実施計画 |
| 第2回 | 日 時 | 平成 15 年 8 月 22 日（金） 13：00～16：40 |
| | 場 所 | 高知市議会 第1委員会室 |
| | 議 事 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 平成 14 年度決算状況等について <p style="margin-left: 2em;">【配布資料】</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) 高知市決算状況等説明資料 (2) 高知市の財政状況 (3) 高知市統計書 |
| 第3回 | 日 時 | 平成 15 年 10 月 22 日（水） 9：00～12：00 |
| | 場 所 | 高知市議会 第1委員会室 |
| | 議 事 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 新市まちづくり計画（素案）について ・ 平成 16 年度予算編成について ・ 平成 15 年度補助金，扶助費等の状況について <li style="padding-left: 2em;">〃 職員配置の状況について <p style="margin-left: 2em;">【配布資料】</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) 新市まちづくり計画（素案） (2) 平成 16 年度（経常・政策） 経費予算概算見積実務指示 (3) 平成 15 年度補助金一覧表 (4) 平成 15 年度扶助費等一覧表 (5) 四国県庁所在都市における職員配置状況 |

| | | |
|-----|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 第4回 | 日 時 | 平成15年12月24日(水) 14:00~17:00 |
| | 場 所 | 高知市防災対策室 (高知市役所 第二庁舎 3階) |
| | 議 事 | <ul style="list-style-type: none"> ・平成16年度予算編成方針について ・市町村合併にかかる財政計画について ・投資的経費の状況と三位一体改革について ・収入増の改善策について ・懇話会における意見の取りまとめについて <p>【配布資料】</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) 予算編成方針・市長公約 (2) 高知市の財政収支推計(一般会計・一般財源ベース) (3) 収支改善策 (4) 高知市・鏡村・土佐山村合併による財政効果(見込み)額 (5) 三位一体改革による影響(見込み)額 (6) 第1次実施計画事業 (7) 施設整備等の調整案(平成15~26年) (8) 市税統計 |
| 第5回 | 日 時 | 平成16年2月27日(金) 14:00~17:00 |
| | 場 所 | 高知市議会 第一委員会室 |
| | 議 事 | <ul style="list-style-type: none"> ・高知市財政健全化計画(案)について ・平成16年度当初予算の概要について ・懇話会における意見集約について <p>【配布資料】</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) 財政健全化に関する意見(概要版) (2) 高知市財政健全化計画(案) (3) 平成16年度当初予算の概要等 |
| 第6回 | 日 時 | 平成16年3月29日(月) 15:00~17:00 |
| | 場 所 | 高知市議会 第四委員会室 |
| | 議 事 | <ul style="list-style-type: none"> ・懇話会における最終案とりまとめについて <p>【配布資料】</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) 財政問題検討懇話会意見書(案) |

Ⅲ 委員名簿

(委員は50音順、敬称略)

| 区分 | 委員名 | 役職等 |
|------|--------------------|-----------------------------------|
| 座長 | ひらおか かずひさ 平岡 和久 | 高知大学人文学部 社会経済学科 助教授 |
| 座長代理 | さわむら たくお 澤村 拓夫 | 高知商工会議所 副会頭 |
| 委員 | うえた みちこ 植田 通子 | 高知市上町そだての会 世話人代表 |
| 〃 | おの としゆき 小野 智志 | 四銀キャピタルリサーチ株式会社 代表取締役 |
| 〃 | さかもと みちひこ 坂本 導彦 | 特定非営利活動法人「高知NPO」浦戸湾みらい会議 代表世話人 |
| 〃 | さこだ としたか 迫田 敏高 | 日本銀行高知支店長 |
| 〃 | さわだ みちよ 澤田 路代 | 澤田税理士事務所 経営 |
| 〃 | みなみ てつお 南 哲夫 | (財)高知市文化振興事業団副理事長 |

IV 設置要綱

高知市財政問題検討懇話会設置要綱

(設置)

第1条 高知市における財政運営の健全化に関し専門分野の意見を聴くため、高知市財政問題検討懇話会（以下「懇話会」という。）を置く。

(所掌事務)

第2条 懇話会は、次に掲げる事項について検討を行う。

(1) 高知市の財政運営の健全化に関すること

(2) その他市長が特に必要と認める事項

2 懇話会は、前項の規定による検討の結果について、市長に意見を具申するものとする。

(組織等)

第3条 懇話会は、委員8人以内をもって組織する。

2 委員は、財政事情等に関し専門知識を有する者のうちから、市長が委嘱する。

(座長及び座長代理)

第4条 懇話会に座長及び座長代理を置く。

2 座長は委員の互選によりこれを定め、座長代理は座長が委員のうちから指名する。

3 座長は、会務を総理し、懇話会を代表する。

4 座長代理は、座長を補佐し、座長に事故があるときは、その職務を代理する。

(会議)

第5条 懇話会の会議は、座長が必要に応じて招集し、座長が議長となる。

(庶務)

第6条 懇話会の庶務は、企画財政部財政課において処理する。

(その他)

第7条 この要綱に定めるもののほか、懇話会の運営に関し必要な事項は、座長が懇話会に諮って定める。

附 則

(施行期日)

1 この要綱は、平成15年6月2日から施行する。

(経過措置)

2 この要綱の施行の日以後最初に開催される懇話会の会議は、第5条の規定にかかわらず、市長が招集するものとする。

(この要綱の失効)

3 この要綱は、平成16年3月31日限り、その効力を失う。