

様式(細則 5-2)

平成30年 5月 7日

浜田市議会議長 川神裕司 様

議員名 西村 健 

調査研究活動報告書

下記のとおり調査研究のため(視察・研修)を(実施・受講)したので、その結果を報告します。

記

1. 期間 平成30年 3月 24日(土) 11:00 から  
平成30年 3月 24日(土) 17:30 まで

2. 視察・研修内容 地方議員研究会主催の研修会の受講

3. 視察先又は研修先

4. 調査経費 35, ~~000~~<sup>340</sup> 円

(経費内訳 受講料30,000円, ハス料金5,340円)

5. 調査研究活動の概要

別紙



# 目からウロコ!! 財政健全化とは

2018年3月24日受講 於：ワークピア広島（広島市金屋町1-17）

講師：今村 寛氏（福岡市経済観光文化局 総務部長兼中小企業振興部長）

## 講座Ⅰ 財政健全化ってなんだろう？

【プロローグー資料「財政健全化ってなんだろう？」に入る前に】

自治体職員の多くが財政見通しに不安を持っている

講師の今村氏は、現部署に就く2年前に財政調整課長を4年間務め、それ以前にも財政係長を5年間務めた経験を持つ。

本日の資料「財政健全化ってなんだろう？」は、財政調整課長時代に全国の職員に行っていた講座の資料で、この間の出前講座は延べ約80回、参加者は2千人を超えた。

自治体職員は、驚くほど財政のことを知らず、多くの職員が将来の財政見通しに大きな不安を持っている。そこで問われるのが「財政の健全化」である。

### 予算における二つのルール

役場の財政課職員が嫌われるのは予算編成過程で査定を行うからである。査定は必ず「二つのルール」に従って行うが、ほとんどの職員はそのことを忘れている。二つのルールの一つ目は、「支出は、収入の範囲内ではしか使えない」ということであり、二つ目は、「予算執行には議会における議決が必要である」ということ。

### 1 件査定と枠予算

査定には、1件査定と枠予算がある。1件査定は、事業1件ごとに査定する方法であり、小さな自治体はこの方法で可能だが大きな自治体では困難である。

福岡市ではH17年度から枠予算方式に変えた。枠予算とは、各部に予算枠を配分し、その枠内で各部が予算編成することを言い、最近、この方法を採用する自治体が増えている。

【本題－財政健全化ってなんだろう？】

### Ⅰ 福岡市の財政構造

#### P 1 福岡市のH28年度予算 歳入 7,845億円

財源には、使途が自由に決められる一般財源と、使途が特定の事業に限定される特定財源があり、福岡市の場合、その比率は約半分ずつである。

#### P 4 歳出[目的別]

歳出ベースの歳出計 7,845億円のうち自由に使えるお金を目的別に示したのが一般財源ベース・一般財源計 3,965億円で、お互いの内訳比率は明らかに違う。また、一般財源ベースでは、「自由に使える」と言いながら保健福祉費と公債費で約半分を占めており、実際には自由に使えているわけではない。

**P 3 歳出[性質別]**

一般財源ベースでは交際費、人件費、扶助費のトップ3で約6割を占めている。これを「義務的経費」といい、自由に使えるお金は約4割しかない。

**P 5 歳出構造の変化 (H3、H13、H22の歳出構造の比較)**

H3の歳出トップの普通建設事業(公共事業)費718億円、22%、公債費463億円、14%が、H22では普通建設事業費223億円、6%、公債費1,015億円、24%に。普通建設事業が激減する一方で公債費が増大している。

社会保障費は、H3では扶助費が218億円、7%、介護保険や国保などの特別会計への繰出金が149億円、4%だが、H22では扶助費が559億円、14%、繰出金が385億円、10%と激増している。

**P 7 市債発行額と公債費の推移 (一般会計決算ベース)。**

昭和の時代は、300~600億円を借りて返済を繰り返しており、公債費残高は増えていない。H5、6頃から1,000億円借りる時代が10年程度続いた後、借りる金額は減るが、毎年度1,000億円程度の公債費支出が続く。この原因は、この間に実施した公共事業にある。

国と違い地方自治体には、赤字地方債の発行は禁じられているのに、なぜ公共事業の場合は許されるのか?それは、社会資本が残るからである。福岡市はS47年に政令指定都市になったものの税収は伸びず、社会資本整備があまり進まなかった。その後、少しずつ税収が伸びたことにより、都市高速や地下鉄、空港、港など、市民生活を支える施設を数多く整備した。市民は便利な生活を享受する代わりに、借金の支払い義務を負ったということである。

**P 8 市債残高の推移**

この結果、H23末の福岡市の市債残高は2兆4千億円で、政令市の市民1人あたりの比較では大阪市に次いで2番目に高い。一方、同規模の札幌市は1人あたりの市債残高が非常に少ないがこれは、まちづくりの時期が早かったことによる。問題は、1,000億円の公債費の支払いが今後も可能かどうかということである。

**P 11 これまでの推移—一般財源**

H24に財政調整課長になり、財政健全化プラン作成の必要に迫られ、一般財源についてこれまでの10年間の実績と今後10年間の予測をしてみた。これまでの10年間では、人口も税収も増えているのに一般財源全体は4,000億円程度で増えていないが、そこには地方交付税の問題がある。

**P 12 [歳入の見通し] 大幅な伸びが期待できない一般財源**

今後10年間、福岡市の人口が伸びる予測をしているため、一般財源も緩やかに伸びる試算をしているが、実際に一般財源は、ほとんど伸びないと考えた方がよい。

**P 13 福岡市の将来人口推計**

日本の人口が減りつつある中で福岡市の人口は増えており、現在、政令市で5番目に多い175万人である。喜ばしいというムードが漂っているが、そんなにめでたくはない。その内訳を見ると、生産年齢人口も年少人口もほとんど増えない中、65歳以上

の老年人口が増え、75歳以上の人口は全国平均の2倍の伸びとなっているからである。

P 14 **【歳出の見通し①】伸び続ける社会保障関係費〈医療・介護保険〉**

高齢者が増え、国民健康保険や介護保険、後期高齢者医療費が10年間で100億円、30%増えると試算している。

P 15 **【これまでの推移】福祉サービスの利用者数**

福祉のビッグ3と言われる生活保護、保育所、障がい者に係る費用はいずれも増えている。

生活保護—リーマンショックの後、就職先がないという理由による生活保護受給者が急激に増え、現在は減少傾向にある。一方、働けなくなる高齢者が増えているがこの場合、単に失業により保護を受ける場合より状況は深刻で、受給世帯・人数の伸び以上に扶助費の伸びは大きい。

保育所—福岡市では待機児童が発生している。毎年度、民間保育所を増設し、待機児童は、年度当初にはいないが年度途中から発生するという鈍ごっこを繰り返し、措置費も年々増加している。

障がい者—人数だけでなく、サービスの種類や事業所が増えることにより、費用も増える状況にある。

P 16 **【歳出の見通し②】伸び続ける社会保障関係費〈扶助費〉**

H25年度の試算では、今後10年間で生活保護費が5割増、障がい者6割増と見込み、社会保障費全体では180億円、30%増と試算している。

P 17 **市債発行額と公債費の推移（一般会計）**

市債発行額（新たな借金）は減少しているが、公債費（返済額）は減少していないのは、借金が長期ローン（大体30年返済）だからである。

P 19 **職員数及び人件費等の比率**

福岡市の場合、人口1万人あたりの人件費は政令市中で最下位であり、これ以上減らせない状況にある。人件費比率が低い主な理由は、民間委託が進んでいることや、人口増にもかかわらず職員を増やしていないことによる。そのことで現在、市民と直接接する機会が多い職場（生活保護や市民窓口等）で職員不足が生じている。

P 21 **市有建築物整備の推移**

こうした状況に追い打ちをかけるのが公共施設である。S40~50年代に建設した多くの公共施設が老朽化し、改修や建て替えの時期を迎えている。

P 22 **【歳出の見通し⑤】公共施設等の維持保全・長寿命化費用の増加**

このため、H25年度に「アセットマネジメント」「公共施設長寿命化計画」を策定した。しかし、H25年度に124億円であった全施設の維持管理費が3年後に約100億円増を要する計画となり、実際には補修・改修を先送りしている。

P 23 **一般財源総額と経常的経費の見通し**

税収をはじめ一般財源を増やすことは難しく、経常的経費を削減するしかない。今やっていることを見直し、新しいことをやっていく。これが「財政健全化」である。

P 25 **4、健全な財政運営に向けた取り組み 数値目標①政策的経費の財源確保**

財政健全化は目的ではなく、政策的経費を生み出すための手法である。見直し（スクラップ）によって生まれた財源で新たな事業を実施するのがスクラップ&ビルドだが、この間、行革をやってきたので、これ以上スクラップできないというのが現実だった。

当時、重点事業を実施するために一定のシーリング（減額・圧縮）をかけて各局に予算をおろしていたが、減額対象の多くは経常的経費と言われる事業であり、「同じ仕事をしているのにどうして毎年減額されるのか」「これ以上の見直しはできない」との声があり、調整が大変だった。

#### P 31 局区の自律経営の強化

そこで、私が提唱したのがビルド&スクラップである。言葉の前後を逆にしただけだが、発想の大転換である。予算編成のやり方を「自律経営」－各局に枠予算として配分するやり方はこれまでと変わらないが、自分たちが掲げた重点事業を実施（ビルド）するためには、必然的に自分たちの事業全体を見直し（スクラップ）ざるを得ない仕組み－に変えた。

実施にあたっては職員から相当大きな反発があり、ほとんどの局長から反対されたが、「財政が予算を付けないから仕事ができないという他律的な姿勢でいいのか」と説得し、やってみた結果うまくいったので、以後、今日まで続いている。

共有・共感・協働という言葉が好きだ。財政運営は、財政（課）という官房と現場の協働によって成り立つと思うが、協働がうまくいくためには、その前段の共有と共感が必要であることを、私は財政調整課長時代の4年間につかんだ。

#### 【感想】

80回もの出前講座の実績に裏付けされた、淀みない自信にあふれる講義であった。講義により、福岡市における予算編成のポイントは、ビルド&スクラップと枠予算にあると思った。

財政課から与えられた予算枠の中で、重点事業も含め各事業の優先順位を自ら決め、査定（事業の見直し）も自ら行うことにより、各部・各職員が主体的に予算編成に取り組むことができるという点では非常に有効なやり方であると感じた。また、あわせて、主体的に取り組むという点でビルド&スクラップという予算編成の考え方と枠予算という査定のやり方は、対の関係にあるとも思った。

浜田市で取り入れることについて検討する価値は十分あると感じたが、予算編成にあたっては、そのやり方・仕組みと同時に、首長のまちづくりにかける思い・方針がどれだけ職員に徹底しているかがカギであるとも感じた。

## 講座Ⅱ SIMふくおか2030

### 【講座の概要】

SIMふくおか2030は、元々、熊本市の職員が作成したSIMくまもとをモデルに、それを福岡市用にアレンジしたもので、一般的には講座Ⅰとセットで活用するが多い。

内容は、架空の自治体「えふ市」を舞台に、与えられた前提条件・ルールの中で、市長の訓示（ゲーム設定）やミッションを元に「えふ市」の予算案を局長の集団（私が所属したのは6人）で議論し作り上げるゲームであり、今回、3ラウンド（①2020～2024年、②2025～2029年、③2030年）に分けて行われた。

### 【前提条件・ルール】

☆研修者は、架空の自治体「えふ市」の幹部職員・～局長に任命される。

☆「えふ市」では、人口・税収とも増加傾向だが、それ以上に義務的経費が増大し、財政状況はひっ迫している。

☆各局長は、他の局長との議論により事業の取捨選択を行い、理想のまちづくりをめざす。

☆必要な経費を捻出する方法は、事業を廃止するか、借金をするかどちらかであり、事業費を一律に削減（シーリング）したり、複数の事業を統合したりすることはできない。

☆1ラウンドで5年が経過、1年は現実の5分とする。つまり1ラウンド25分間で「えふ市」の予算案を作成する。ただし、予算案は議会で説明し、可決することを要するため、議論を尽くすこと。

☆各ラウンドのシナリオや事業カードに書かれた説明以外の設定は、研修者で自由に設定できる。

### 第1ラウンド（2020～2024年）

シナリオ等省略。

#### 【2024年までのミッション】

決断1 社会保障費増2億円への対応

決断2 AIを活用した認知症予防・ケア事業を

①導入する（1億円）、②導入しない（認知症予防の代替案は？）

決断3 博物館のリニューアルは？

③PFIで大規模改修する（1億円）、④必要最小限にとどめる

1～3に必要な財源は（ ）億円

うち、既存事業の廃止で（ ）億円、赤字地方債の発行で（ ）億円

※赤字地方債の発行は2億円まで

### 第2ラウンド（2025～2029年）

シナリオ等省略。

#### 【2029年までのミッション】

決断1 社会保障費増とアセットマネジメント経費増 計（2億円）への対応

決断2 「限界マンション」対策を

①する（1億円）、②しない（代替案は？）

決断3 外国人労働者受け入れのため、外国人が暮らしやすい生活環境を

③整備しよう（1億円）、④整備しない（労働力不足にどう対応する？）

1～3に必要な財源は（ ）億円

うち、既存事業の廃止で（ ）億円、赤字地方債の発行で（ ）億円

※赤字地方債の発行は2億円まで

### 第3ラウンド（2030年）

第2ラウンドまででいいまちづくりができたのか。第3ラウンドのテーマは「住みやすいまちづくり」で、住みよさ度ランキングにエントリーするためには赤字地方債を発行していないことが条件。

#### 【2030年のミッション】

まとめ1 財政状況は健全か？

赤字地方債を発行していた場合は、何か事業を廃止して、繰り上げ償還を行う財源をねん出する（議会の議決は不要）。

まとめ2 私たちのまちの強みは？

2020年からこの間、どんな選択をし、現在まで継続しているのはどんな事業か。事業全体を見て、自分たちのまちの強みは何だと思うか。自分たちのまちの強みをPRできる内容をまとめ、「キャッチコピー」をきめる。

まとめ3 市名変更

自分たちのまちの強みをふまえ、「えふ市」に代え、みんなが住みたくなる新たな「市の名前」をきめる。

#### 講師のまとめ

事業選択には「基準がない」「根拠がない」。まちづくりや予算編成について議論するうえで必要なことは次の3点である—①全員が情報を共有すること②自分の立場を超えて考え、議論に参加すること③未来からの視点、どんなまちをつくるのかのビジョンをもつこと、つまり、まずビルドから始めることが大事。

#### 【感想】

第3ラウンドで、これまで事業の取捨選択を行い、残った事業を見て自分たちのまちの強みは何か、どこにあるのか考えようとしている間違いに気づく仕掛けになっている。予算編成に限らず、自治体の仕事に関わる以上、どんなまちをつくるのか、めざすのかという、ビジョンを明確にすることの大切さを学んだ。

浜田市の職員や議員は、はたして共通したまちづくりビジョンを持っているであろうか？