

平成 18 年度

包括外部監査結果報告書

丸亀市の構造的将来財政負担要因
(人件費・教育関連事業を中心として)

丸亀市包括外部監査人
武 田 宏 之

丸龜市(平成 18 年 4 月 1 日現在)

常住人口:110,089 人

世帯数:40,915 戸

面積:111.79km² (東西:24.16km, 南北:23.82km)

平成 18 年度包括外部監査調査報告書

丸亀市の構造的将来財政負担要因
(人件費・教育関連事業を中心として)

(目次)

第 1 外部監査の概要	1
1 外部監査の種類	1
2 監査のテーマ	1
3 テーマ選定の理由	1
(1)テーマ選定にあたって重要と考えた事項	1
(2)人件費	1
(3)高齢化対応	1
(4)必要施設の再投資	2
(5)公債	2
(6)検証対象	2
4 監査の要点	3
5 主な監査手続	3
6 外部監査の実施期間及び対象	4
7 外部監査人・補助者と資格	4
8 利害関係	4
9 その他	4
第 2 監査の結果及び意見の概要	5
I 丸亀市の人口動向及び財政の状況	5
1 人口の動向及び財政への影響	5
2 歳入・歳出の分析	5
3 合併による増減	5
4 資産・債務の分析	5
5 地方交付税会計	6
6 丸亀市の要検討事項	6
(1)財政負担要因	6
(2)要検討事項	6
II 人件費の検討	7
1 自治体の人件費の構造の特徴	7

2	丸亀市の特徴	7
3	丸亀市の問題点	7
	(1)昇給昇格	7
	(2)特殊勤務手当	8
	(3)退職金	8
	(4)臨時職員	9
III	教育施設の管理	9
1	耐震管理	9
IV	就学前児童教育・保育の状況と直接サービス提供	9
1	制度の比較	9
2	趨勢	9
3	丸亀市の状況	10
4	幼稚園・保育所の運営状況	10
5	経営分析	10
6	丸亀市の行っている検討	10
V	指摘事項の概要	11
1	財政分析	11
	(1)合併時の財政規模拡大	11
	(2)公営住宅	11
	(3)資金繰り	11
2	人件費	11
	(1)合併調整	11
	(2)給料表	11
	(3)特別昇給(昇給期間の短縮)	11
	(4)採用時の給料表上の号級	12
	(5)任期付職員の報酬について	12
	(6)月額で支給する特殊勤務手当	12
	(7)競艇従事者を対象とする特殊勤務手当	12
	(8)同種・類似職種のうち、特別の部署にのみ支給される特殊勤務手当	12
	(9)他の手当と重複する可能性のある特殊勤務手当	12
	(10)特殊勤務手当自体の必要性について	12
	(11)期末手当・勤勉手当の支給手続き	12
	(12)期末手当・勤勉手当の規程外の取扱	12
	(13)期末手当・勤勉手当の級による加算	12
	(14)時間外勤務手当・休日勤務手当・夜間勤務手当・振替手当の計算根拠	12
	(15)住居手当	12

(16)職責手当	12
(17)時間外手当	13
(18)退職金支払いのための地方債の発行	13
(19)退職時昇給	13
(20)勸奨退職の制度について	13
(21)臨時職員の採用・雇用期間	13
(22)臨時職員の勤務条件	13
(23)臨時職員給料の支給手続き	13
(24)再雇用・臨時雇用	13
(25)共済会への補助金	13
(26)共済会収支の区分経理及び内容整理	13
(27)共済会事業の検討	13
(28)被服貸与規程について	14
3 教育施設の耐震対応	14
(1)耐震対応の問題点	14
(2)全体計画との整合性	14
4 就学前児童教育・保育の状況と直接サービス提供	14
(1)幼稚園・保育所の制度上想定されている対象と運用との差	14
(2)保育所の人員配置について	14
(3)各保育所への連絡方法・指揮命令系統について	15
(4)安全管理	15
(5)委託事務契約手続について	15
(6)保育士会への委託について	15
(7)保育料の不能欠損処理について	15
(8)保育料の減免手続き	15
(9)幼稚園での集金業務	15
(10)保育所への丸亀市の単独補助金について	15
(11)県を通して支給される補助金について	16
第3 丸亀市の人口動向及び財政の状況	17
1 人口動向	17
(1)総人口	17
(2)コーホート分析	17
(3)年齢区分別人口	18
(4)人口構成の変動要因による将来財政支出の変化	19
2 歳入・歳出の分析	20

(1)推移	20
1)歳入	20
2)歳出	24
(2)他市との比較	27
1)人口 8 万人台都市との比較	27
2)人口 11 万人台都市との比較	30
3)合併実施市町村のなかでの比較	32
4)合併に関する丸亀市のスタンス	35
3 資産の分析	35
(1)バランスシート	35
1)市作成のバランスシート(旧丸亀市)	35
2)市営住宅	36
3)社会教育施設	38
4)道路・街路	39
5)上水道	39
(2)建物等再調達資金予測	40
1)内訳	40
2)投資金額の推移	42
3)再投資金額の年度別予測	43
(3)財政と再投資	44
1)実現可能性と必要施策	44
2)合併による影響	44
3)必置施設としての教育資産	45
4 債務の分析	46
(1)概要	46
(2)利率の分類	47
(3)残高(目的別残高の推移)	47
(4)償還予定	48
(5)金利上昇と財政負担	49
(6)下水道	50
5 財政分析を通じた丸亀市の財政構造と将来負担要因	51
(1)丸亀市の財政構造	51
(2)地方交付税会計－構造的歳入減少要因	52
(3)要検討及び財政負担要因	52
6 資金繰り	53
(1)出納閉鎖期間の入出金取引	53

1)管理状況	53
2)出納閉鎖期間中の入出金の内容	54
(2)一時借入金と基金繰り替え運用	54
(3)その他預金	57
第4 人件費	58
1 制度の概要及び一般的な取組の趨勢	58
(1)人件費支出のウエイト	58
(2)自治体の人件費等の制度の特色	58
(3)公務員人件費に関する国の改正	59
(4)その他の動向	59
2 1市(旧丸亀市)2町(旧綾歌町・飯山町)との合併と人件費	60
(1)合併時の協議内容	60
1)基本方針	60
2)合併のための調整	60
(2)合併前の水準の比較	61
1)合併旧市町の水準	61
2)旧市の間での他市比較・旧町の間での他町比較	61
3)合併後ラスパイレス指数	62
3 丸亀市での制度見直しの実施状況	64
(1)重要な事項	64
(2)国の制度改革への対応	64
(3)行財政改革	64
1)定員適正化計画	64
2)給料カットについて	65
4 丸亀市の現況	66
(1)丸亀市の人件費の推移(1市2町統合データ・丸亀市作成)	66
(2)関連法規	68
5 昇給・昇格	68
(1)給料表の種類	68
(2)昇給制度	73
1)概要	73
2)昇給期間の短縮の類型と条例等との整合性	73
3)昇給内容・手続きの検討	74
4)結果及び意見	75
6 採用等	77

(1)勤続と経験年数	77
(2)採用者給与	77
1)採用者給与・一般採用	77
2)採用者給与・任期付職員	79
7 手当	80
(1)手当の種類と支給額	80
(2)特殊勤務手当	80
1)性質	80
2)合併協議	81
3)支給管理	82
4)支給実績の検討	83
5)旧丸亀市で過去に行った検討	83
6)今後の丸亀市の予定	84
7)支給内容・水準・方法の妥当性の検討	84
(3)期末手当・勤勉手当	86
(4)諸手当	88
1)概要	88
2)支給事務の検証	90
8 退職金	91
(1)退職の状況	91
(2)退職金制度の変遷	95
(3)勸奨退職	96
9 丸亀市の職員数	98
(1)現況	98
(2)休職者	99
10 臨時職員	99
(1)定義	99
(2)人員及び配置	99
(3)保育所の臨時職員	100
1)保育士の正規職員比率	100
2)保育所調理員の正規職員比率	100
(4)幼稚園における臨時職員	101
1)教諭の正規職員比率	101
2)用務員の正規職員比率	102
(5)臨時職員の採用手続	102
1)採用手続	102

2)問題点	102
(6)臨時職員の勤務条件	103
1)臨時職員の勤務時間	103
2)臨時職員の雇用期間	103
3)臨時保育士, 臨時調理員の給与	107
4)講師, 臨時用務員の給与	109
(7)地方公務員制度について	110
1)非常勤職員の位置付け	110
2)常勤職員と非常勤職員の差異	110
3)臨時的任用と非常勤職員の差異	111
4)一般職と特別職の差異	111
(8)臨時保育士等の勤務条件	112
1)雇用期間	112
2)年次有給休暇	113
3)特別休暇	113
4)定年	115
5)特別手当	115
6)通勤手当	116
(9)臨時職員等の雇用に関する丸亀市総務部長通知	117
1)事務補助としての雇用	117
2)勤務時間	117
3)守秘義務, 兼業禁止, 政治的行為の制限等	117
(10)支払事務	117
1)手続	117
2)変更事項の把握	118
3)報酬の支払事務に関する検証	118
(11)再任用職員等の積極的かつ持続的活用	119
1)再任用職員制度	119
2)再雇用	119
3)臨時雇用	120
(12)非常勤職員に関する立法政策についての意見	121
1)非常勤職員を採用するメリット	121
2)非常勤職員制度の改革案	122
(13)法改正等の行方と丸亀市の現状	123
1)丸亀市の現状	123
2)法改正の動向	123

3)丸亀市の将来財政負担	124
11 組合交渉	124
12 共済会	125
(1)概要	125
(2)丸亀市共済会の事業内容	125
(3)財源	126
(4)収支及び財産の状況	127
(5)手続	128
(6)資金の管理状況	128
(7)収支状況・財産状況	129
(8)食堂補助金と食堂運営	129
(9)資金収支の区分経理及び内容整理	129
(10)共済給付事業の公務災害見舞金	130
(11)共済貸付事業	130
(12)事業の必要性の検討	130
1)資金源	130
2)債務	131
3)事業内容の検討	131
13 被服貸与	132
(1)制度	132
(2)保育所での運用状況	132
(3)幼稚園での運用状況	132
(4)問題点	132
第5 教育施設の管理	134
1 耐震管理	134
(1)耐震診断と耐震改修を行う義務	134
(2)耐震診断の方法	135
1)Is 値との q 値	135
2)Is 値, q 値と地震に対する安全性との関係	135
3)耐震診断の実施状況	136
4)耐震診断の実施状況の分析	136
5)耐震診断の問題点	140
6)再投資と併せた計画策定	143
第6 就学前児童教育・保育の状況と直接サービス提供	147

1	教育関連の市収支	147
	(1)平成18年度予算数値	147
	(2)小中学校の費用分担	147
2	就学前教育・保育としての幼稚園・保育所等の概要	148
	(1)制度の比較	148
3	年少児教育	151
	(1)保育所に関する施策の変遷	151
	1)財源	151
	2)少子高齢化関連政策	152
	3)一般的に問題とされている事項	153
	4)公立保育所の潮流－民営化	154
	(2)幼稚園に関する政策	154
	(3)幼稚園等と保育所の関連:幼保一元化・認定こども園	155
	(4)就学前児童保育の現況	156
	1)県下の状況	156
	2)丸亀市の幼稚園・保育所の状況	158
	3)費用負担	159
	4)クラス定員及び保育士の配置	159
	5)待機児童数	160
	6)児童数の推移と現況	162
4	運営組織・運営体制	168
	(1)全般事項	168
	(2)保育所評価ガイドラインに基づく評価	169
	(3)安全対策(主に不審者対策)	171
	1)安全管理のための制度	171
	2)安全管理のためのコスト	175
	3)安全管理の問題点	175
	(4)委託業務	176
	1)委託料の内容及び調査対象	176
	2)契約事務	177
	3)指摘事項	177
	4)保育士会研修委託料(保育所費・事業関連)	179
	5)送迎バス(幼稚園費・交通関連)	179
	(5)幼稚園・保育所職員の状況	180
	(6)保育料等の徴収	180
	1)保育料の決定	180

2)保育料の未収	182
3)保育料の徴収の概要	183
4)保育料の不納欠損処理	183
5)保育料の減免	184
6)保育所の退所制度	187
7)幼稚園の保育料等	187
(7)補助金及び運営費委託料	188
1)概要	188
2)扶助費・委託料及び補助金の検証	190
5 保育所・幼稚園の経営分析	193
(1)公立・私立保育所の比較分析	193
(2)公立・私立幼稚園の比較分析	197
(3)規模によるコスト差	200
6 就学前児童に対するサービス提供	203
(1)市で行っている検討	203
(2)施策決定のための前提等	203
(3)丸亀市の民営化	204
1)数園ずつの順次民営化(幼稚園・保育所共通)	204
2)問題点	205
3)校区毎の就学前児童の通園状況と園の状況	205
4)就学前児童に対するサービス提供のあり方	206
(最後に)	207

第1 外部監査の概要

1. 外部監査の種類

地方自治法第252条の37第1項及び第2項並びに丸亀市外部監査条例第2条第1項に基づく包括外部監査

2. 監査のテーマ

丸亀市の構造的将来財政負担要因
(人件費・教育関連事業を中心として)

3. テーマ選定の理由

(1) テーマ選定にあたって重要と考えた事項

財政悪化は殆どの自治体で重要課題となっている。丸亀市においても行財政改革大綱が策定・推進されているところである。

外部監査においても、丸亀市の特徴や資産負債の状況、人口・年齢構成の変化などについて分析した上で、丸亀市の将来財政支出・負担の増加要因を抽出し、内容を検討することにより、市の政策決定に資することをテーマ選定の基本スタンスとした。

(2) 人件費

丸亀市の財政状況を他市と比較した場合、突出しているのは人件費総額である。

その主要因は人員数であり、合併によりさらにその傾向は強まっている。現状では保育所・消防・衛生等の専門職・現業職の職員数が多くなっている。特に市職員の20%は保育所に属しており、さらに臨時職員数では36%を占める。

給与の支給水準に関しては、全ての職種に一般行政職の給料表を使用しているなど、通常硬直化していると言われている公的部門の給与体系の中でも、官民差を是正しにくい制度となっている。

収支計算のみを行う自治体では、退職金債務の認識が行われず、退職金支出は将来負担の重要要素と認識されることが多い。丸亀市でも、職員年齢構成から、退職金の発生は平成21年度ピークが予測されている。

(3) 高齢化対応

丸亀市の扶助費支出割合は比較的少ないが、高齢化が進むにつれて増加する要因を有するものである。丸亀市の高齢化は他都市に比べると現状では顕著ではないが、今後の財政負担となることが予測される。ただし、扶助費自体は国からの法定受託事務としての位置づけであり、市独自で決められる部分は少ない。この中で留意すべきは、生活保護及び特別会計である国保・介護保険の運営と思われる。

(4)必要施設の再投資

丸亀市は他自治体に比べ、いわゆる「箱物」が多いわけではないが、市政に必ず必要とされる施設について、建替及び補修が必要な状況にある。旧丸亀市については、過去の競艇収入が潤沢である時期に、一時に学校等の施設を建設した経緯から、老朽化も同時に進行していることが要因となっている。現在ある資産の維持管理費と将来の更新の資金繰りを考えるならば、自ずと現在の資産の活用状況を判断し、優先順位をつけた上での、統廃合・再投資計画が必要である。合併による重複感のある施設についても同様である。

保険資料から見ると、義務教育である小中学校、幼稚園・保育所につき、建替えが必要なものがある。また、下水道の最終処理施設も老朽化している。

丸亀市の人口は増加傾向にあるが、町別の人口増減を見ると、小中学校の多くが建設された昭和47年前後からの人口移動は激しく、現実に旧市街地内では小規模校が隣接する状況となっている。また、将来的には年少人口の減少も予測されている。

先に検討が必要と述べた保育所人員配置に加え、管轄が厚生労働省と文部省と異なることから、対象児童が重複しているものの管理系統が別となる幼稚園も含め、教育施設の建替え、統廃合計画を総合的に行うことが必要である。

市のバランスシートに対してウエイトの高い市営住宅は、1戸あたりの管理コストも高く、また、老朽化した住宅も多くなっている。市は順次募集停止・統廃合を行いつつあるが、公営住宅自体の政策と他の福祉分野との重複部分や、本来もつべき公益性について見直し、大胆な運営委託・統廃合を行うべきであろう。耐震性との関連からも、早期の用途廃止、継続事業の民間委託等による維持費の早期削減が市営住宅に関する課題であるが、将来負担という点からは、建替えを予定しておらず、将来負担という視点からのウエイトは既投資額に比べれば低くなる。

(5)公債

下水道事業について、丸亀市では他市に比べ、経営状況が悪いわけではないが、公債残高に占める割合は下水道事業が突出している。下水道の整備計画と負担割合は整合しているか、雨水・下水の按分は妥当か等についての検討が必要である。

(6)検証対象

以上の検討により、緊急に対策が必要と思われる事項としては次のものがあげられる。

- ・ 人件費及び人員配置(特に幼稚園・保育所の民間比較)
- ・ 高齢化に対応する国保・介護の事務体制
- ・ 必置施設の再投資
- ・ 教育設備の再投資予測
- ・ 下水道事業の採算性
- ・ 市営住宅と他福祉政策の妥当性

このうち、当年度の外部監査の具体的な検討の対象は、重要項目が重複する幼稚園・保育所・小中学校及び人事制度全体の重要事項につき、給与制度と直接サービス提供に関連する部分を中心として検証を行う。

4. 監査の要点

対象事業につき、

- ・ 民間で行える事業ではないか。民間が行える事業を市が行うこと理由は説明可能か。
- ・ 国・県との間で管理責任の所在が不明確となっていないか。
- ・ 意思決定過程は合理的か。情勢に合わせ見直されるか。
- ・ 業務が合法的に行われているか。実態が規定等と乖離していないか。効率的に行える体制になっているか。
- ・ 自治体においては、条例を含む法規に従って業務が執行されるが、運用により、条例等の本旨がすりかえられているケースがないか。
- ・ 文書管理は条例等に基づき行われるが、意思決定の過程が正しく検証されるべく文書が保管される体制になっているか。また、意思決定を行う権限は権限規定により定められているが、意思決定権者に意思決定に必要である情報が提供される体制になっているか。
- ・ いわゆる「縦割り構造」により、政策の全体的な合理性が損なわれていないか。市の部・課も国の省庁に対応する構成となっている。事業事務の遂行にあたって、同種・同程度のもの取り扱いが部署によって異なることがなく、全体的整合性が保たれているか。
- ・ 社会の変動に対し、自治体の政策・施設は従来のまま硬直化しているケースが多く、行政は情勢の変化に対応し得る体制になっているか。

等の観点から、地方分権の進展などを踏まえ、市の政策が全体的な整合性を保持する体制となっているか、本来の目的が実現されるべく有効に実施されているかを検討する。

5. 主な監査手続

- ・ ヒアリング
- ・ 関係書類の閲覧・照合
- ・ 関係法規・条例との整合性チェック
- ・ 抜き取りによるテスト
- ・ 視察
- ・ 数値分析
- ・ 現物と記録との照合

等による。具体的な手続については、それぞれの項目に記載している。

6.外部監査の実施期間及び対象

平成 18 年 6 月 1 日より平成 19 年 1 月 25 日

平成 18 年度の現状を基礎としているが、数値等については、平成 17 年度末の数値を基本として用いており、また必要に応じて過去の数値を用いている。

7.外部監査人・補助者と資格

包括外部監査人 武田 宏之（公認会計士）

補助者 石井 吉春（大学院教授）石川 千晶（公認会計士）大西 俊哉（公認会計士）
小林 裕彦（弁護士）

8.利害関係

包括外部監査の対象とした事件につき、地方自治法第 252 条の 29 の規定により記載すべき利害関係はない。

9.その他

- ・ この報告書上の団体・法人・個人名の記載方法等については、丸亀市情報公開条例に従って判断している。
個人については、丸亀市情報公開条例第 7 条(2)により、公務員の公務に関する情報以外の個人を識別する情報及び特定の個人を識別することは出来ないが、公開することにより、なお個人の権利利益を害するおそれのあるもの、法人等については同 7 条(3)により、正当な利益を害する恐れのあるもの等について非公開とされる。
「法人等の正当な利益」に関しては、個別具体的に判断すべき性質のものであり、丸亀市は入札情報を公開しており、丸亀市の運用基準に準じて判断している。
- ・ この報告書内のデータについては、可能な限り出所を記載している。
- ・ 数値については、基本的に表示単位未満の切捨てにより表示している。このため、各表の数値の合計と合計欄に記載された数値は一致しないことがある。

第2 監査の結果及び意見の概要

I 丸亀市の人口動向及び財政の分析

1.人口の動向と財政への影響

総人口は、旧丸亀市・飯山町を中心に増加傾向にあり、その要因は生産人口の流入である。しかし、年少人口は1985年をピークに減少過程にあり、将来推計を行うと、高齢人口は2020年まで増加を続けると見られる。現在の制度を前提に試算を行うと、高齢者人口増加による財政負担増加(約4億円)と年少人口減少による負担減(約4億円)がほぼ均衡している。しかし、年少人口に対する財政支出は固定費として支出されているものが多く、対象人口減少によって自然に減少する性質のものではない。

2.歳入・歳出の分析

歳入は平成9年度以降税収・交付税・競艇からの繰入金減少を主要因に減少傾向にあるが、平成16年度では増加している。増加の主要因は合併に伴う基金取崩である。

歳出は歳入の減少に伴い圧縮されているが、その主内容は投資的経費の減少である。

同規模都市との比較を行うと、歳出・歳入の規模はほぼ中位であるが、歳出に占める投資的経費の割合は低く、人件費の割合が高いことが特色となっている。

人件費については、同規模自治体に比べても人員数が多くなっている。

また、地方債に関しては、残高・公債費支出ともに低くなっており、財政収支は良好な姿と言える。

3.合併による増減

平成の大合併により誕生した自治体214の合併年度での歳入・歳出増減平均と丸亀市とを比較すると、丸亀市が年度末での合併である、という要因によるものもあるが、歳入・歳出ともに大きく増加している。特に歳出面での投資的経費の増加が目立ち、合併が策定された行財政改革に逆行効果とならぬよう留意することが必要と思われる。

4.資産・債務の分析

丸亀市作成の貸借対照表及び火災保険資料から試算した建物等の耐用年数を見ると、道路・橋梁・住宅・下水道処理場・競艇・教育施設等広範に老朽化施設がある。競艇需要を背景に社会資本の建設を一時期に行ったため、建替・修繕時期もまた集中傾向にあるためと思われる。

社会情勢の変化を勘案のうえ、施設の必要性、統廃合の可否を検討し、全体計画としての建替・修繕計画の作成が必要であると思われる。

一方、債務としての地方債残高の水準は低く、起債の余力はある。しかし、現在の財政構造の下では、公債費支出の負担余力は限られている。

収支会計のみを行う自治体では退職金は債務として認識されないが、職員数の水準が高

い丸亀市では、他市に比べ退職金負担支出の水準も高くなり、将来財政負担となることが予測される。

なお、特に個別の事業につきコメントするならば、市営住宅事業については住宅困窮者対策という本来の政策目的と、現在の供給状況との整合性を見直すこと、債務残高が多額になっている下水道事業につき、処理施設の老朽化と市内での人口移動を考慮した長期計画の見直しが必要と思われる。

5. 地方交付税会計

財政悪化の主要因として地方交付税の減少が挙げられるが、交付税特別会計の現況を客観的に見るならば、現状よりも2～3割の減少は避けられないものと予測される。

6. 丸亀市の要検討事項

(1) 財政負担要因

財政分析の各項目で触れているが、本文の中に含まれている事項も含め、丸亀市の将来財政負担要因を挙げる。

- ・ 団塊世代の退職金負担
- ・ 平均年齢上昇・合併調整に伴う人件費増加
- ・ 臨時職員に関する法制の改正による人件費増加
- ・ 高齢化・少子化対策等社会情勢の変化による扶助費増加
- ・ 金利上昇による公債費増加
- ・ 70年代以前に建設した施設の再投資
 - 教育施設
 - 上下水道
- ・ 必置施設の耐震診断・耐震改修
 - 小中学校
- ・ 整備中の社会資本に対する投資
 - 下水道
- ・ 整備以降時間が経過している社会資本に対する維持費
 - 社会資本全般
 - (特に償却累計が進んでいる道路・橋梁)

(2) 要検討事項

丸亀市では、潤沢な競艇からの繰入金を基にした歳出構造を転換しきれておらず、歳入の減少と共に、人件費(及び扶助費)が投資支出を押し出す構造になっている。また、社会資本及び諸施設の老朽化に伴い、再投資が必要となることが予測される。

直接サービス提供を外部化すると、人件費は減少するが、委託費等が増加する。しかし、ウ

エイトの高い保育所は特に官民混合供給であり、現状を見ると「官で供給する=コスト高」の現況にあり、これは丸亀市の人件費の構造に問題があることを示している。

よって、丸亀市の最重要検討事項は、投資支出と人件費支出のバランスの再構築であり、具体的には社会情勢の変化を勘案し、各部門からの長期投資予測を合わせることから始める長期投資計画の策定と人件費の検証及び直接提供サービスの外部化の検討であると思われる。

II 人件費の検討

1.自治体の人件費の構造の特徴

現在、公的部門の人件費については、大幅に見直されようとしているが、主要な問題点としては評価が困難であることから、年齢により自然と上昇する硬直性を有していることが挙げられる。退職金の水準が高いこと、諸手当が必ずしも職務の実態と合致していないこと、条例制定によらなければ改定されないこと、このため不文律化した運用方法による調整が行われることが多いこと、などが問題として挙げられる。

2.丸亀市の特徴

財政分析で触れたように、丸亀市では職員数が多く、部門としては保育所・幼稚園・給食・清掃等である。特に保育所、幼稚園に関しては臨時職員数のウエイトが高いことも特徴である。

丸亀市では、財政難を受けた3年間の一律カットを行い、年齢昇給、諸手当の見直しを予定しており、人員については退職者不補充を基本とする人員配置計画を策定している。

また、丸亀市は旧丸亀市と綾歌・飯山の2町により合併新設されているが、香川県下で市と町の間では給与水準に差が有り、合併協議により、旧丸亀市に合わせる方向での調整が行われることになっている。

3.丸亀市の問題点

(1)昇給昇格

①給料表

丸亀市でも勤続に伴い昇給する傾向はあり、特に問題と思われる点は次の通り。

丸亀市の給料表の特徴を挙げるならば①一般行政職のものしかない、②号数が多いということが挙げられる。

また、他自治体とも共通するが、給料表10級のうち、7級までは在職年数を経ることにより昇格するシステムとなっている。このため、7級の在職者が全体1,160名に対し402名と非常に多くなっている。また、号数が多いことから、通常の自治体であれば「枠外」となり、特別な昇給による昇給が丸亀市では在職年数により普通に昇給する。

②昇給期間の短縮(特別昇給)

運用により一律に行われる特別昇給(昇給期間の短縮)は、本来の昇給短縮制度の目的には合致せず、運用状況自体は公になることが少なく、持ち回りの運用は、条例により定められた給料表の条例外支給とも考えられる。

特に復職時短縮・昇格短縮・合併調整の短縮は厳密には条例・規則の規程を充たしておらず、内容の整理・文書化と昇給時毎の内訳の明示が必要である。

一定率での運用を行うのであれば、給料表に反映させ、丸亀市の定めた支給水準として明瞭に行うべきであろう。

③諸手当

期末手当・勤勉手当に対し、4級以上の職員に級に応じ5～20%を加重する制度がある。制度自体は、役職に応じて加算する趣旨のものであるが、職務に応じて給料表自体の月額が上がるのであり、2重の加算となっており、9割の職員に加算される結果となっている。

また、時間外勤務手当の計算単価に定額の加算及び特殊勤務手当が含まれているなど、各種加算の計算根拠にも本来の制度の目的から説明が困難であるもの、また丸亀市独自と思われるものがある。

これらの制度は、競艇からの潤沢な収入があった時代からの慣行を継続している側面もあると思われ、時限的な一律カットを行う前に、昇給昇格制度自体につき、合併により誕生した新丸亀市としての合理的な水準を考えるべき時期にあるとも言える。

(2)特殊勤務手当

自治体の職務が非常に多種に亘ることから、職員間の公平性を保つ意味で特殊勤務手当が必要となる。しかし、現状はローテーションによる異動のない現業・専門的職種についても、特殊勤務手当が支給されている。

現業・専門職にも一般行政職の給料表が使用されていることの方が問題であり、異動の有無、他団体での職種設定を参考に、別の合理的な給料表を設定することが必要と思われる。

(3)退職金

退職金制度については、官民差が指摘されながらも、市での独自の改正には困難が伴う。しかし、退職金の金額計算は最終給料月額が使われるため、(1)昇給制度の見直しにより、退職金自体も見直されることとなる。

勸奨退職制度の見直し及び職務態度等による再教育・退職の制度の検討が望まれる。

なお、退職金の支払いのための起債を予定しており、制度として認められたものではあるが、過去の負担を将来世代に送る性質のものである。

(4)臨時職員

臨時職員には、短期アルバイト的なもの、事務作業補助等単純作業を行うものも相当数いるが、保育士・幼稚園教諭のように資格を有し、正規職員と同等の職務についているもので比較すると、平均年齢の差はあるものの、職員給与が平均約 700 万円程度であるのに対し、臨時職員の報酬は 200 万円程度と低く、長期間の勤続を望まれている一方昇給も行われぬ。

後に見るように、保育所及び幼稚園の運営費の官民比較を行うと、臨時職員による安価な労働提供によっても運営費差の主要部分は人件費差である。地方公務員制度の不備であるとも言えるが、同等の職務にこのような待遇差があることはモラルの低下を招き、市が直接行う就学前児童事業として適当な運営方法と言えるか疑問である。

また、パート労働法自体も見直しが検討されており、近々に報酬の見直しが求められる可能性も高い。

市としては、給与水準を含め、休暇制度等各種の処遇改善が必要と思われる。

また、臨時職員の労働供給も同等と見た上での財政負担を基準とし、直接サービス提供のあり方を考える必要がある。

Ⅲ教育施設の管理

1.耐震管理

分析の項でも述べたように、丸亀市の教育施設の多くは 1970 年代に建設されており、また、近年は投資的経費を抑えてきたこともあり、耐震診断及び耐震改修が遅れている。

丸亀市は合併特例債の制度を利用し、順次診断及び耐震改修を行う予定であるが、幼稚園・保育所についても併せて計画することが望ましい。また、校舎建設時から見ると、人口は郊外に移転しており、統廃合も含めた検討が望ましい。

Ⅳ就学前児童教育・保育の状況と直接サービス提供

1.制度の比較

就学前児童を対象とし、幼稚園・保育所が運営されている。

幼稚園は教育、保育所は保育という制度自体の設計により、運営にあたっては様々な相違点がある。

2.趨勢

保育に関する供給コストの研究により、利用者から見ると費用負担が画一である官民混合供給の保育につき、主として人件費の官民差を要因とする官民供給コスト差を市民が負担することとなる問題が指摘されている。

また、近年は各自治体で財政難を受け、各種サービスの民営化が進んでいるが、保育所の委託・委譲等による民営化潮流は顕著である。これに伴い、反対運動・訴訟も増加している。しかし、そもそも保育サービスは官民同一サービスと考えられており、保育士が交替することに

よる環境の激変が訴訟の対象となっている。

また、三位一体改革により、保育所に関する財源等も、公立保育所の運営費が一般財源化されたことを始め、激変しており、変化の方向も流動的である。

幼稚園と保育所については、一元化の動きもあるが、制度上の相違から事務手数が倍増することなどを受け、進んでいない。このような中、今年度から認定こども園の制度が創設されることとなっている。

3. 丸亀市の状況

県下他市と比較すると、丸亀市の特徴は、保育所の比率が高いこと、公立の比率が高いことが挙げられる。

昭和の合併の際に、旧コミュニティーに1つずつの幼稚園か保育所を選択し、設置した、との経緯によるとのことである。

また、市の中での趨勢を見ると、児童数自体は近年概ね横ばいであるが、ニーズが増えている乳児保育の供給を主として私立保育園で供給していることを主要因とし、私立保育園と比較した市立保育所のウエイトは下がっている。

このような中で、丸亀市では合併により、旧丸亀市と旧綾歌・飯山町で制度が大きく異なっており、統一も課題となっている。

4. 幼稚園・保育所の運営状況

情報管理・安全管理の面での統一、契約事務や徴収業務などに課題はあるものの、運営全般に関して、保育所について評価チェックリストによる項目は充たしている。しかし、人件費の項で触れたように、幼稚園・保育所を通じ、臨時職員が過半数を越す運営状況には課題が残る。

5. 経営分析

コストの官民比較を行ったところ、幼稚園・保育所ともに人件費差が供給コストの主要因となっており、首都圏及び沖縄での研究結果と一致している。

6. 丸亀市で行っている検討

丸亀市では、合併に伴う制度差の計画的統合と保育サービスの民営化を検討している。

これにあたって、報告書で検討した事項を前提に考えるならば、数園ずつの民営化によると、臨時職員の人員が減少するのみであり、財政面では負担増となる。

しかし、人件費差を要因とする官民供給コスト差及び臨時職員の処遇は容認できる範囲を超えており、思い切った民間化による構造改革や統廃合も検討が必要である。

政策決定の上で考慮すべき事項としては次のものがあげられる。

①保育所の民営化は検討されているが、本来は幼稚園を含めて運営方法を検討することが望

ましい。

- ②民営化の検討に先立って、園の適正規模と園舎老朽化対策が必要である。
- ③正規職員と臨時職員との待遇差、官民の供給コストの差を考えるならば、中長期的には保育士に関する人事制度改革が必要である。

V 指摘事項の概要

(注):項目連番に☆印の付されている指摘事項は全般に関する重要度が高い項目である。

1.財政分析

(1)☆合併時の財政規模拡大

丸亀市は、合併市町と比較すると、合併に伴い財政規模の増加が顕著である位置づけとなっている。新丸亀市としての行財政改革計画の財政面での実効性を意識した市政運営が必要と思われる。

(2)公営住宅

公営住宅の入居条件等の条件から、現在は本来の住宅困窮者政策と乖離している面があり、特定の入居者に対し、公的サービスが偏っている状況とも言える。特に老朽化住宅には一戸建てのものもあり、維持コストの面からも、必要戸数の見直しと早期の整理が必要である。

(3)資金繰り

定期的に預金残高と公債残高・関連団体への貸付金等の残高等との照合を行うこと、及び規定化することが望ましい。

2.人件費

(1)☆合併調整

合併による旧市町間での支給水準の調整については、合併協議等により旧丸亀市にあわせると決定されているが、新制度の導入時に新丸亀市としての全体のあり方に含めて検討を行う必要がある。

(2)☆給料表

給料表は、7級までは全員が昇格し、それ以降は昇格しなければ上級の級にはあがらない。しかし、給料表の号数が多いため、年齢とともに昇格しなくても昇給される。

7級まで昇格する制度及び号数につき、検討が必要であると思われる。

(3)☆特別昇給(昇給期間の短縮)

運用により一律に行われる特別昇給(昇給期間の短縮)は、本来の昇給短縮制度の目的には合致せず、運用状況自体は公になることが少なく、持ち回りの運用は、条例により定められた給料表の条例外支給とも考えられる。

特に復職時短縮・昇格短縮・合併調整の短縮は厳密には条例・規則の規程を充たしておらず、内容の整理・文書化と昇給時毎の内訳の明示が必要である。

また、昇給作業につき、複数者によるチェック体制及びそのルール化も必要である。

(4)採用時の給料表上の号級

個々の採用者に対する経験年数の当てはめ方、換算率の適用方法等について文書化することが望ましい。

条例経験年数の表のうち、兵役期間については削除が妥当と思われ、検討が必要である。

(5)任期付職員の報酬について

医師など特殊な職種の職員について、一般行政職の給料表への当てはめ方、調整給などの特別な手当による調整方法についても、本来は条例による必要がある。

(6)月額で支給する特殊勤務手当

現在は担当部署からの申請に基づき処理しているが、月次での担当部署への確認と、他部署による検証が望ましい。

(7)競艇従事者を対象とする特殊勤務手当

必要性、支給方法等の検討が望ましい。

(8)同種・類似職種のうち、特別の部署にのみ支給される特殊勤務手当

幼稚園・保育所の勤務内容の比較と必要性の検討が必要である。

(9)他の手当と重複する可能性のある特殊勤務手当

年末年始勤務手当については、支給の可否・水準につき再考の余地がある。

(10)特殊勤務手当自体の必要性について

特殊勤務手当は、異動による不利益の調整のためのものであり、本来異動のない職種である専門職・技能職については、同種の民間職員と比べて大きな官民差の生じない給与制度自体の検討が必要である。

(11)期末手当・勤勉手当の支給手続き

対象者リスト及び減額の検証につき、複数によるチェック体制及び文書によるルール化が必要である。

(12)期末手当・勤勉手当の規格外の取扱

任期付職員につき、特別な計算が行われており、(5)と同じ。

(13)期末手当・勤勉手当の級による加算

職員の9割に級による加算が行われている。昇級制度自体の見直しと加算対象の見直しが必要と思われる。

(14)時間外勤務手当・休日勤務手当・夜間勤務手当・振替手当の計算根拠

時間外労働等は給料等の月額を基本として計算されるが、特殊勤務手当及び定額(2,800円)を加算し、計算されている。上乘せの可否につき、検討が必要である。

(15)住居手当

全員に支給される住居手当の在り方につき、検討が必要である。

(16)職責手当

管理職以外の一定の職責者に対し、給料月額の5%が支給されるが、支給の性格が明確ではない。時間外勤務が多い場合は加算されるため、事務手数も煩雑であり、支給の可否、方

法について検討が必要である。

(17)時間外手当

退出時間の確認方法及び上司による承認などの手続きの再検討が必要である。

(18)退職金支払いのための地方債の発行

過去の便益提供に対応するものであり、起債により、将来世代の負担とすることは本来好ましくない。

(19)退職時昇給

退職時の1号特別昇給については平成18年度より見直されているが、年齢による1号特別昇給についても、「(3)特別昇給」と併せて検討が必要である。

(20)☆勸奨退職の制度について

問題のある職員に対する研修制度の導入など、職務に忠実でない職員に対する退職制度の検討が望ましい。

また、現在の勸奨制度は、現在の組織が適正であるという前提のものであり、制度自体の検討も必要と思われる。

(21)臨時職員の採用・雇用期間

臨時職員の採用過程等につき、手続きの文書化、公開が望ましい。

臨時職員を3年以上雇用することになる場合の手続きの追加と記録の保存が必要である。

(22)☆臨時職員の勤務条件

臨時職員にはアルバイト的なものから、正規職員とほぼ同等のものまで含まれている。正規職員と同等の臨時職員については、正規職員との待遇差が著しく、モラル等の点で問題である。また、パート労働法の改正も予定されており、正規職員と同等の給与水準とすることを求められると思われる。臨時職員の内容を分類整理の上、定年及び定年延長制度、年次休暇、期末手当、通勤手当、勤務時間、守秘義務等につき内容の検討及び規定化が必要である。

(23)臨時職員給料の支給手続き

月次で作成される勤務状況表の最終週は予定で記入されている事例があるが、実績で記入される必要がある。

(24)再雇用・臨時雇用

再雇用・臨時雇用の拡大の検討が望ましい。

(25)共済会への補助金

食堂運営方法の検討と、共済会への食堂運営補助金の委託料としての支出の検討が望ましい。

(26)共済会収支の区分経理及び内容整理

水道会計からの繰入金の性質を明確にし、契約等の作成及び区分管理・精算が望ましい。

貸付収支の事業費に慰労金の支給が含まれるが、区分経理が必要と思われる。

(27)共済会事業の検討

本来の共済会の目的と、市からの補助金(過去の給付も含めて)による運用として妥当か、と

いう検討を含め、事業内容・水準の検討が必要である。特に公務災害見舞金・退職慰労金・貸付金につき、内容検討が必要である。

(28)被服貸与規程について

貸与の実態と乖離している部分もあり、それぞれの必要性と運用方法を検討の上、改定が必要と思われる。

また、幼稚園・保育所については、貸与被服の決定過程が不明であるなど、決定過程・管理方法について全庁的に把握する部署を決めることが望ましい。

3.教育施設の耐震対応

(1)☆耐震対応の問題点

診断の開始時期・方法・実施時期につき、法的義務が課されており、また児童を含め多数の人命に関わることである以上、行政の裁量も無制限ではなく、遅くとも施行日から2～3年以内には診断計画を策定し、平成 23 年度までにはすべての学校関連施設の耐震診断を実施すべきである。その結果を踏まえ、耐震構造上問題のあるすべての学校施設について、耐震改修を遅くとも平成 27 年度までに実施するべきである。また、義務教育のような法的義務はないものの、幼稚園・保育所についても併せての計画・実施が望ましい。

(2)☆全体計画との整合性

耐震診断の結果を受けた耐震対応は、市全体の設備再投資計画と共に作成される必要がある。特に小学校・幼稚園・保育所に関しては校区の見直しや統廃合も視野に入れた計画が望まれる。

4.就学前児童教育・保育の状況と直接サービス提供

(1)☆幼稚園・保育所の制度上想定されている対象と運用との差

保育所は本来、「保育に欠ける児童」を対象とした福祉事業であり、幼稚園は教育という位置づけから、保育料の計算体系・負担体系が異なる。しかし、旧 2 町では、年齢により、年少時は保育所、年長になると幼稚園、という区分を行っており、本来の制度運用を行なった場合と保育料及びそれにかかる経費の負担関係が法規の定めと異なることとなる。

このような市の歳出の状況につき、予算を通じて承認されているという考え方もあるが、サービスを受ける市民以外にも説明可能な状況とし、合意を得ることが本来の姿であると思われる。

(2)保育所の人員配置について

丸亀市立保育所では、国の定めた保育士配置基準以上の保育士を配置することとしている。幼稚園でも同様の状況にはあるが、丸亀市の幼稚園教育として妥当な配置数を定めたときされており、そのような文書も残されている。保育所においても現実には乳児保育に実際必要な人員の加重であると思われるが、経緯は曖昧であり、文書も残されていない。

市の方針として説明できないものであるならば、速やかに廃止する必要がある。

幼稚園・保育所に配置されることの多い主任の地位についても、組織としての位置づけの明確化及び文書化が望ましい。

(3)各保育所への連絡方法・指揮命令系統について

現状でも、必要に応じて運営上の重要事項は市児童課と各保育所との間で連絡され、保育所長会等で話し合われ決定されているが、運営上の基本・重要事項についてはより組織的に管理可能であるように、伝達経路及び重要性の認識が統一され、文書化される必要がある。

各園の実際の管理状況についても、児童課による定期的なチェックによる実施状況の確認を行なうことが望ましい。

(4)安全管理

学校施設等の安全管理対策を計画的に充実させる必要がある。このためには、学校施設の安全管理推進計画を策定するとともに、コストはかかるものの、ハード面でもより有効な防犯体制を構築してゆくことが望ましい。

(5)委託事務契約手続について

随意契約を行う場合は、理由を起案書に明確に記載する必要がある。

また、随意契約を行う場合にも、具体的な単価の検討が必要である。

随意契約の理由として、専門機器の設置に伴い、他の者では管理不能というものがあるが、このような契約については、設置時点から後年度の管理を含めた見積り・入札を行なうことが望ましい。

(6)保育士会への委託について

市の保育士研修業務の委託につき、可能であれば年度毎に精算することが望ましい。

(7)保育料の不納欠損処理について

不納欠損のより客観的・具体的な適用基準・手続に関する規程を設けることが望ましい。

手続の規定化にあたっては、滞納処分に準じた処分・強制執行等の手続についても含むものとするのが望まれる。

また、現在の滞納分につき、ケースによっては保育料の滞納について、法的手続きの必要性の検討も行うべきであろう。

(8)保育料の減免手続

減免を行なうにあたって、保育料の納付の困難性に関しても十分な調査が必要である。また、形式的な要件により判断されているものがある。

また、減免を行なった経緯及び根拠を明確に記録する必要がある。

(9)幼稚園での集金業務

少額ではあるが、軽食費・雑費の徴収を園で行い、購買されているものがあるが、市の歳入・歳出に計上されていない。集金業務も煩雑となっており、保育料と含めて徴収し、市収支を通して歳入・歳出するなどの規則どおりの管理を行なう必要がある。

(10)保育所への丸亀市の単独補助金について

改定の検討過程は明確にし、公開することが望ましい。

(11)県を通して支給される補助金について

県を通して支給される補助金に関して、市は支給時にチェックを行うが、事後に県のチェックにより支給されないこととなったケースがある。県に対して、補助金支給のチェック基準を事前に明確にすることを求め、必要に応じて市の交付手続きの再検討を行なうことが望ましい。

第3 丸亀市の人口動向及び財政の状況

1. 人口動向

(1)総人口

現在の丸亀市は、2005年3月に旧丸亀市、旧綾歌町、旧飯山町が新設合併して誕生した。2005年の国勢調査人口は110千人となっているが、2000年時点から1.7千人増加(増加率は1.6%)し、県内市町で最も多い増加数となっている(宇多津町が1.5千人、高松市が1.4千人の増加)。旧市町別の人口推移をみると、次表のとおり、旧綾歌町は1995年をピークにすでに減少過程に入っているのに対し、旧丸亀市、旧飯山町は引き続き増加傾向にある。

旧市町村別人口推移及び人口推計

	実 績						推 計					
	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030
旧丸亀市	65,662	70,840	74,272	75,606	78,090	80,105	81,731	82,719	83,134	82,828	81,976	80,851
旧綾歌町	9,402	10,162	10,351	10,575	11,939	11,603	11,348	11,056	10,733	10,358	9,955	9,556
旧飯山町	12,553	13,847	15,005	15,072	16,078	16,648	17,076	17,277	17,194	16,928	16,507	16,000
計	87,617	94,849	99,628	101,253	106,107	108,356	110,155	111,052	111,061	110,114	108,438	106,407

(資料)総務省「国勢調査」 国立社会保障・人口問題研究所「日本の市区町村別将来推計人口」

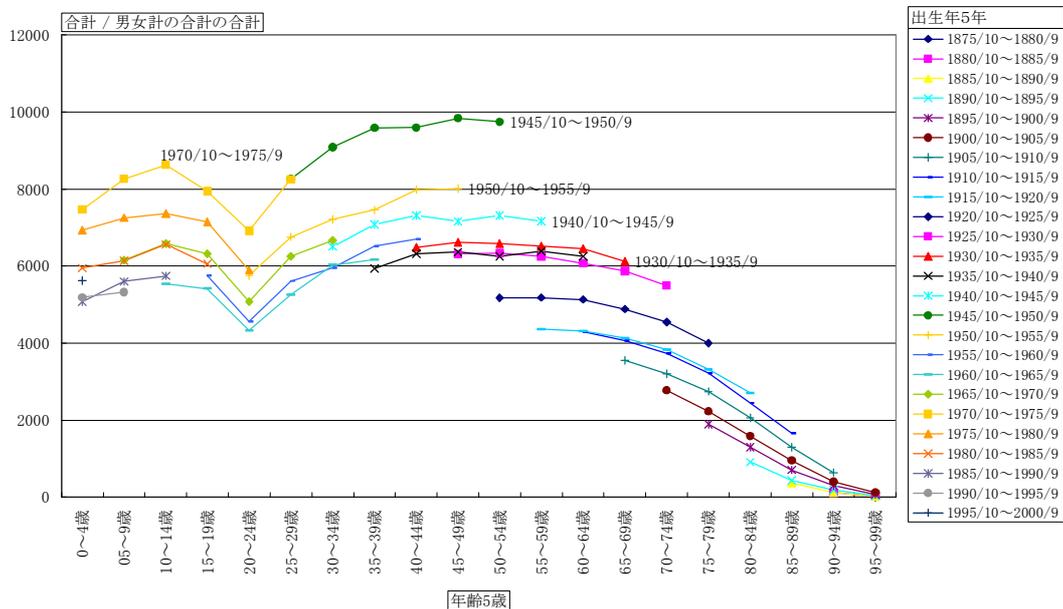
(2)コーホート分析(注)

今後の人口動向について、社人研推計によれば、2015年の111千人をピークに減少過程に入るとされているが、県内市町のなかでも緩やかな減少過程を辿るとの推計になっている。減少過程が比較的緩やかである理由としては、各コーホートとも、高等教育進学期や就職期に当たる15～19歳、20～24歳で減少しているものの、その後の年代で、恵まれた居住環境や高い福祉水準などを背景に、流出水準を上回る人口流入が実現しているためと考えられる。この点は、高松市の動きと比較しても好対照となっており、人口動態的にはこの規模の都市としては極めて良好な姿と言えよう。

(注)「コーホート」とは人口学の用語で、出生・結婚などの人生の節目にあたる出来事を同時期に経験した集団を指す。ここでは、出生コーホート(生まれた時期が同じ)に従って対象者を分類している。出生コーホートは5年を1コーホートとし、1875年10月から2000年9月までの125年間に出生した人口を25コーホートに区分し、1970年から2005年までの35年間の各コーホートの人口の推移を示している。各コーホートの途中増加は人口流入、減少は流出及び死亡によるものである。通常、後期高齢者の区分に入ったコーホートは自然減するが、大規模病院が多い地域では、入院による流入で増加するケースもある。18歳・22歳近辺では、大学進学・就職による増減が見られる。

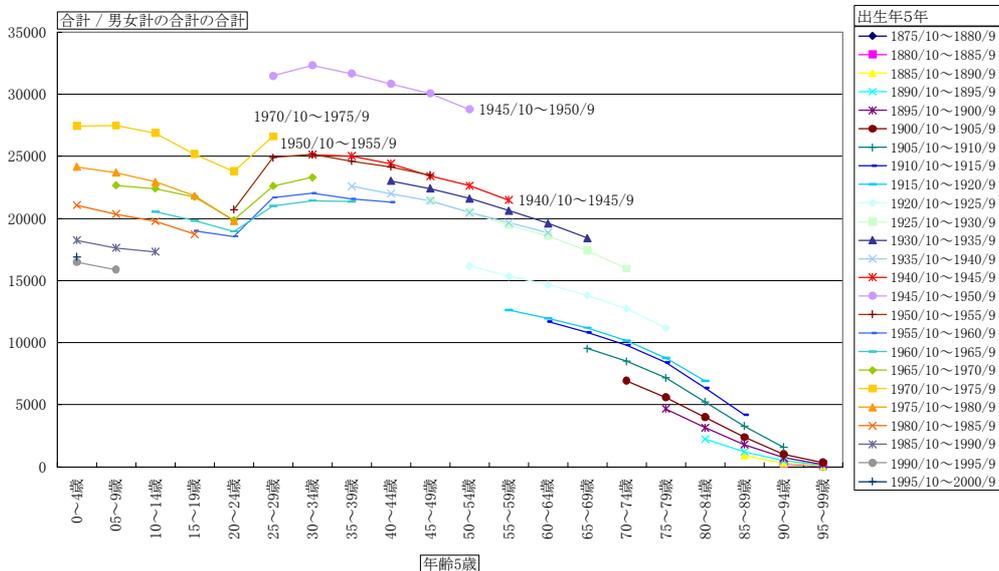
丸亀市のコーホート別人口推移

新市町村名 丸亀市



高松市のコーホート別人口推移

新市町村名 高松市



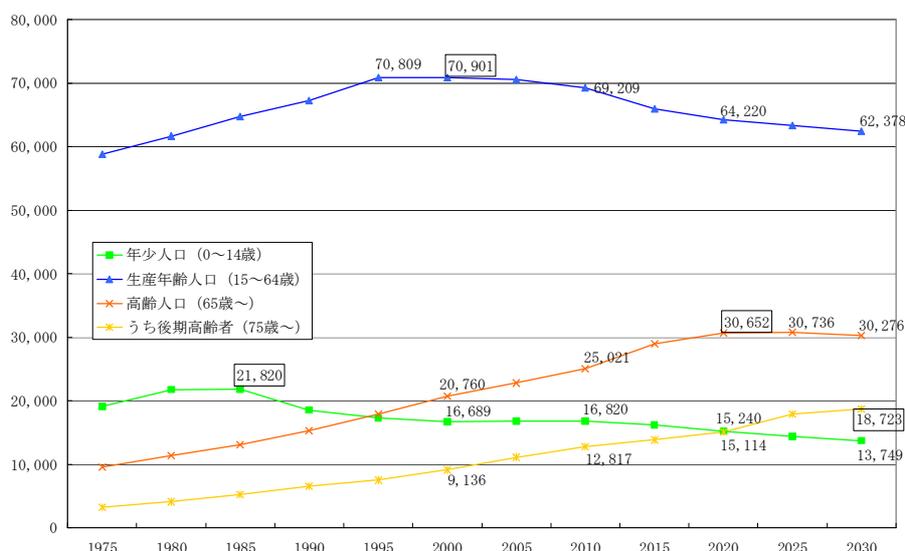
(資料)総務省「国勢調査」。

(3)年齢区分別人口

年齢区分別に人口推移・推計をみると、年少人口は 1985 年をピークにすでに減少過程に入っており、生産年齢人口も 2000 年の 70.9 千人をピークに減少する見込みとなっている。

これに対し、高齢人口比率は2020年まで増加を続け、その後に減少に転じる見込みとなっている。なかでも、福祉需要に大きく影響する後期高齢者については、2005年から2015年までに11.1千人から13.8千人に、さらに2030年には18.7千人と、全体で7割近い増加が見込まれている。

年齢3区分別人口推移と将来推計



5歳階級別の人口推移と将来推計

	実績						推計						増減			
	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	00/90	10/00	20/10	30/20
0~4	7,469	6,928	5,943	5,072	5,186	5,622	5,614	5,276	5,000	4,704	4,468	4,370	550	-346	-572	-334
5~9	6,151	8,266	7,253	6,138	5,597	5,325	5,713	5,700	5,352	5,065	4,761	4,516	-813	375	-635	-549
10~14	5,538	6,579	8,624	7,362	6,556	5,742	5,456	5,844	5,829	5,471	5,175	4,863	-1,620	102	-373	-608
15~19	5,747	5,413	6,321	7,939	7,144	6,059	5,333	5,090	5,469	5,455	5,125	4,855	-1,880	-969	365	-600
20~24	5,755	4,563	4,332	5,071	6,908	5,897	5,146	4,563	4,374	4,680	4,664	4,388	826	-1,334	117	-292
25~29	8,258	6,754	5,612	5,248	6,253	8,251	7,100	6,144	5,457	5,207	5,512	5,494	3,003	-2,107	-937	287
30~34	6,506	9,082	7,216	5,943	6,029	6,663	8,734	7,538	6,520	5,793	5,523	5,826	720	875	-1,745	33
35~39	5,936	7,084	9,587	7,453	6,515	6,176	6,806	8,898	7,678	6,633	5,895	5,624	-1,277	2,722	-2,265	-1,009
40~44	6,484	6,319	7,307	9,589	7,979	6,689	6,328	6,973	9,096	7,869	6,792	6,036	-2,900	284	896	-1,833
45~49	6,310	6,611	6,362	7,156	9,838	8,012	6,714	6,359	7,009	9,130	7,891	6,810	856	-1,653	2,771	-2,320
50~54	5,175	6,331	6,581	6,251	7,310	9,743	7,929	6,652	6,310	6,959	9,056	7,829	3,492	-3,091	307	870
55~59	4,358	5,180	6,253	6,518	6,381	7,164	9,506	7,722	6,484	6,164	6,803	8,847	646	558	-1,558	2,683
60~64	4,299	4,315	5,133	6,072	6,452	6,247	6,979	9,270	7,523	6,330	6,035	6,669	175	3,023	-2,940	339
65~69	3,554	4,067	4,124	4,884	5,866	6,125	5,928	6,635	8,842	7,180	6,064	5,797	1,241	510	545	-1,383
70~74	2,778	3,200	3,727	3,829	4,539	5,499	5,745	5,569	6,248	8,358	6,791	5,756	1,670	70	2,789	-2,602
75~79	1,893	2,228	2,744	3,223	3,322	3,997	4,814	5,064	4,941	5,567	7,504	6,100	774	1,067	503	533
80~84	909	1,299	1,585	2,061	2,445	2,703	3,258	3,933	4,167	4,089	4,635	6,335	642	1,230	156	2,246
85~	497	581	923	1,306	1,772	2,436	3,049	3,820	4,765	5,458	5,742	6,288	1,130	1,384	1,638	830
総数	87,617	94,849	99,628	101,253	106,107	108,356	110,155	111,052	111,061	110,114	108,438	106,407	7,103	2,696	-938	-3,707

(資料)総務省「国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の市区町村別将来推計人口」

(4)人口構成の変動要因による将来財政支出の変化

現在の制度的枠組みや市の財政負担状況を前提として試算すると、後期高齢者の増加に伴い、介護保険及び老人保健のみで、2015年度までに4億円程度の市負担歳出額の増加が

見込まれる(2005年度の16億円から20億円程度まで増加)。さらに、その後の後期高齢者の増加などを考えると、将来的な財政に与える負荷は大きいものと予想される(2030年度には現行制度のままでさらに5億円程度増加する見込み)。

一方で、9歳以下の人口は2005年の11.3千人から2015年度で0.4千人、2030年度にはさらに0.5千人減少する見込みであり、児童手当、保育所関連及び幼稚園関連経費(ただし、設備関係を除く)だけでみても、単純に人員減に応じて経費が減少すると仮定した場合には、2015年度には△4億円弱、2030年度には△5億円強の歳出削減につながるものと試算される。数値上は、高齢化に伴う増加とほぼ均衡する。しかし、高齢者増に伴う福祉関係費用は確実に増加する一方で、9歳以下に対する支出は、保育所・幼稚園等市の施設に関する人件費等、固定費が多く含まれるために、負担額は自然に減少せず、対象人口の減少を見越した事業運営が必要となる点には留意する必要がある。

2.歳入・歳出の分析

(1)推移

ここでは、他市町村との比較可能な普通会計ベースを用い、合併した旧綾歌町、旧飯山町分を加えた形で、丸亀市の財政状況を概観する。

1)歳入

①項目別推移(旧1市2町合算)

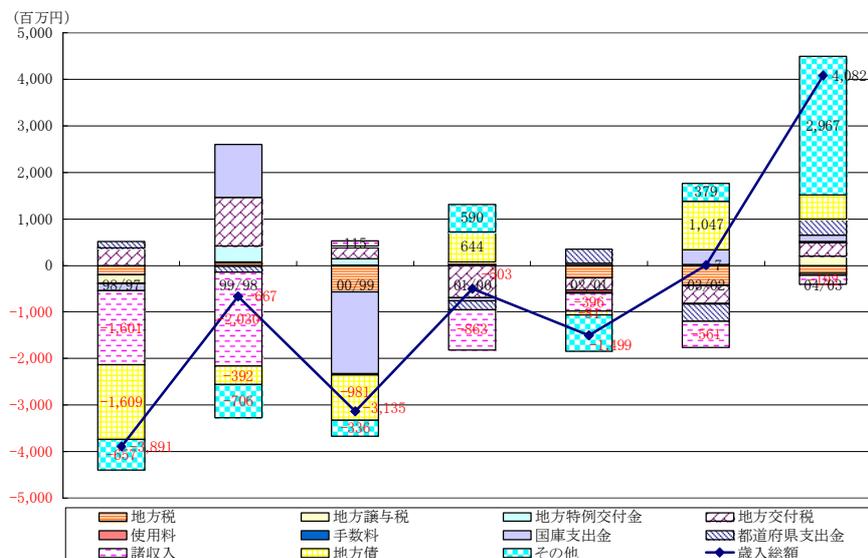
合併年度に当たる2004年度(平成16年度)の歳入は、418億円となり、対前年度比+10.8%(40億円の増加)となった。1997年度(平成9年度)以降ほぼ減少傾向を続けてきたが、合併(準備)による影響が出ているものとみられる。

新丸亀市の歳入の推移(億円)

年度	歳入総額	地方税	地方譲与税	地方特例交付金	地方交付税	使用料	手数料	国庫支出金	都道府県支出金	諸収入	地方債	その他
1997	474.8	142.3	5.3		59.9	10.8	2.3	35.8	23.0	77.5	46.4	71.5
1998	435.9	140.4	3.5		63.7	10.7	2.3	34.4	24.2	61.4	30.3	64.9
1999	429.2	141.0	3.6	3.5	74.1	10.6	2.2	45.8	23.0	41.1	26.4	57.9
2000	397.8	135.3	3.7	4.9	76.4	10.6	2.7	28.2	22.7	42.3	16.6	54.5
2001	392.8	135.6	3.7	4.8	69.6	11.1	2.7	27.4	20.9	33.7	23.0	60.4
2002	377.8	132.9	3.8	4.8	66.9	10.6	2.6	27.9	23.8	29.7	22.2	52.6
2003	377.9	128.7	3.9	4.7	63.2	10.4	2.7	31.0	20.2	24.1	32.7	56.4
2004	418.7	127.0	5.9	4.3	66.0	10.7	2.6	32.5	23.5	22.2	37.9	86.0
04/97	-56.1	-15.4	0.7	4.3	6.1	-0.2	0.3	-3.3	0.6	-55.3	-8.5	14.5

主な項目別の動きをみると、減税や景気低迷の影響を受けて税収が一貫して減少していることのほか、三位一体改革の進展などにより2001年度(平成13年度)以降地方交付税が減少傾向にあること、競艇からの繰入金減少に伴うとみられる諸収入の減少が続いていることなどが特筆される。

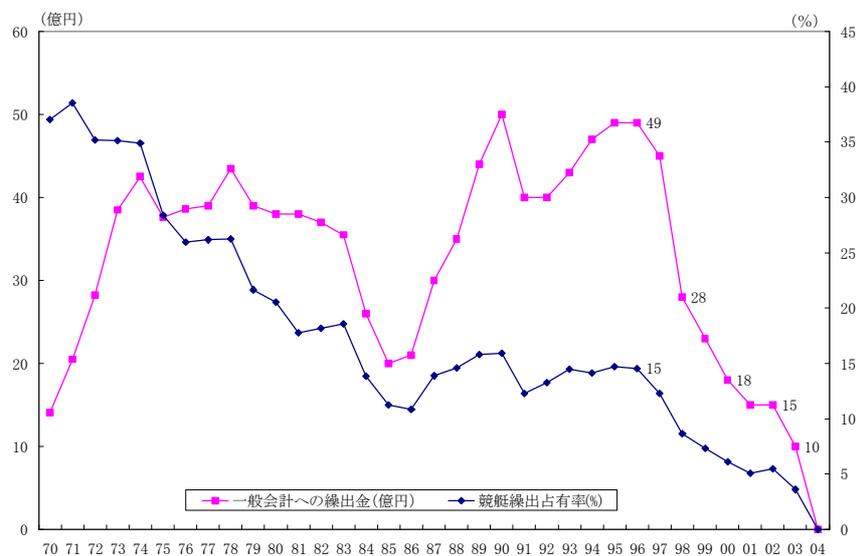
歳入の増減額推移



② 競艇からの繰入金の推移

このうち、競艇からの繰入金の推移は下表のとおりであり、近年は 1990 年度(平成 2 年度)の 50 億円が 2004 年度(平成 16 年度)には繰入ゼロまで落ち込んできており、歳入減少の最大要因となっている。

競艇からの繰入金の長期推移



③基金の増減

また、2004年度(平成16年度)において、一般会計と特別会計を合わせて48億円もの基金が取り崩されており、当年度の歳入増の最大の要因となっている。合併をひかえ、各市町独自で積み立てていたものを取り崩すこととしたことによる。取り崩された基金は、後述するとおり、実質的に当年度の投資的経費などに用いられたほか、12億円程度(2004年度:平成16年度末繰越金2,276百万円-2003年度:平成15年度末繰越金1,065百万円で試算した)は繰越金として、次年度以降に持ち越されている。因みに、2005年度(平成17年度)には合併特例債などによる合併振興基金(25億円)の創設などにより、基金残高は旧丸亀市の2003年度(平成15年度)末残高を上回る176億円まで積み上がっている。

2004・2005 年度(平成 16、17 年度)における基金の増減 (単位:百万円)

	H16年度単独			H16 合併	H17 年度		
	期首	期中増減	期末・期首	期末・期首	期中増減	期末	
丸亀市	財政調整基金	240	63	303	918	53	970
	減債基金	433	△ 429	4	8	0	8
	住宅新築資金等借入金償還準備基金	6	△ 0	6	11	0	11
	「津島寿一」[文化体育振興基金	77	0	77	77	0	77
	教育文化体育基金	585	△ 179	406	406	1	406
	アメニティ・タウン整備基金	44	0	44	44	0	44
	史跡等整備基金	407	△ 50	357	357	0	357
	市立美術館運営基金	700	△ 600	100	100	0	100
	国際交流基金	527	△ 400	127	127	0	127
	職員退職手当基金	1,677	△ 429	1,248	1,248	△ 40	1,207
	地域福祉基金	404	2	406	685	5	690
	臨海工業地区施設管理基金	1,100	△ 700	400	400	0	400
	本島緑の再生基金	14	△ 0	13	13	△ 2	12
	綾歌町富士見坂団地対策基金	0	0	0	43	0	43
	合併振興基金	0	0	0	0	2,500	2,500
	土地開発基金	1,600	0	1,600	1,746	0	1,746
	競艇事業基金	8,514	16	8,530	8,530	16	8,546
国民健康保険事業財政調整基金	304	△ 217	87	309	△ 307	2	
介護給付費準備基金	334	41	375	389	5	394	
公共下水道事業特別会計減債基金	0	0	0	16	0	16	
丸亀市合計(H16 は旧丸亀市合計)	16,965	△ 2,882	14,083	15,427	2,230	17,657	
旧飯山町	財政調整基金	772	△ 240	532			
	減債基金	178	△ 177	1			
	住宅新築資金等借入金償還準備基金	5	0	5			
	地域振興基金	92	0	92			
	土地開発基金	46	0	46			
	国民健康保険事業財政調整基金	159	△ 70	89			
	介護給付費準備基金	7	0	7			
	ふるさと創生基金	12	△ 12	0			
	都市計画道路等整備基金	286	△ 286	0			
	教育施設建設基金	14	△ 14	0			
	1,571	△ 798	773				
旧綾歌町	財政調整基金	683	△ 600	83			
	減債基金	273	△ 269	3			
	地域振興対策基金	194	△ 7	187			
	大規模住宅団地対策基金	43	△ 1	43			
	土地開発基金	100	0	100			
	国民健康保険事業財政調整基金	133	0	133			
	介護給付費準備基金	16	△ 10	6			
	公共下水道事業特別会計減債基金	2	14	16			
	公共施設建設基金	79	△ 79	0			
	有線放送基金	27	△ 27	0			
ふるさと創生対策基金	105	△ 105	0				
富熊財産区特別会計	36	△ 36	0				
	1,692	△ 1,120	572				
丸亀市計	20,228	△ 4,801	15,427				

2)歳出

①項目別推移(旧1市2町合算)

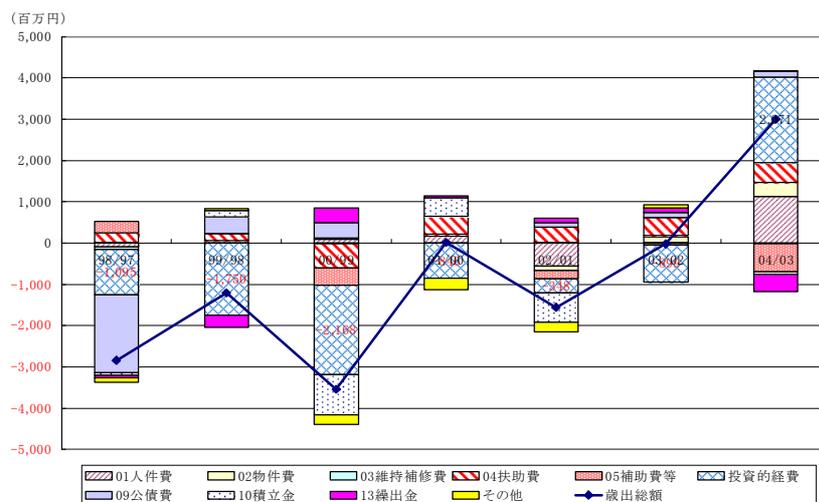
歳出については、三位一体改革に伴う地方交付税の減少という構造要因に加え、競艇からの繰入金の大幅な減少(96～04年度で49億円の減少をみており、減少幅は2004年度(平成16年度)歳出の4分の1に達する)という、歳入の減少を主要因とし、97年度(平成9年度)以降、その規模の大幅な削減を余儀なくされてきた。後述するとおり、人口当たり職員数、歳出に占める人件費率ともに、同規模都市の中では突出しており、その負担は極めて重く、97(H9)～03(H15)年度間で実額は△3.4億円となっているものの、歳出に占める割合は20.8%から25.0%まで上昇している。(2004年度:平成16年度にはさらに26.0%まで上昇)。

高齢化の進展などに伴い扶助費なども増加するなかで、投資的経費の大幅な圧縮(97～03で50億円の減少)により、歳出規模をスリム化してきたとは言え、教育施設などの耐震対応の遅れなどを勘案すると、将来負担の増加が懸念される。

新丸亀市の歳出の推移(億円・人)

	歳出総額	人件費	うち職員給	物件費	維持補修費	扶助費	補助費等	投資的経費	うち単独事業費	公債費	積立金	繰出金	その他	地方債残高	職員総数
1997	457.6	95.0	68.4	41.6	3.8	37.4	48.7	111.1	60.4	48.0	15.6	36.3	20.0	285.6	1,119
1998	429.2	94.1	69.3	41.8	3.2	39.8	51.5	100.2	68.3	29.0	15.0	35.8	18.9	297.6	1,112
1999	417.1	94.5	69.2	41.8	3.3	41.5	51.5	82.7	64.3	33.0	16.6	32.9	19.3	301.3	1,098
2000	381.6	95.5	68.0	41.9	3.2	35.5	47.4	61.0	43.2	36.7	6.8	36.5	17.0	290.9	1,075
2001	381.7	97.2	68.9	42.3	3.2	39.8	47.4	52.6	39.6	36.7	11.3	37.0	14.2	286.2	1,052
2002	366.2	91.6	66.6	41.3	3.4	43.5	45.4	49.1	31.1	37.7	4.3	38.0	11.8	278.8	1,045
2003	365.9	91.6	64.9	42.7	3.7	47.9	45.0	40.1	28.4	38.9	4.4	39.1	12.5	279.8	1,029
2004	395.9	102.8	68.7	46.2	3.5	52.8	38.3	60.8	41.0	40.3	3.7	34.9	12.6	302.0	1,054
04/97	-61.6	7.8	0.3	4.5	-0.4	15.4	-10.4	-50.4	-19.4	-7.7	-11.9	-1.4	-7.3	16.3	-65.0

歳出の増減額推移

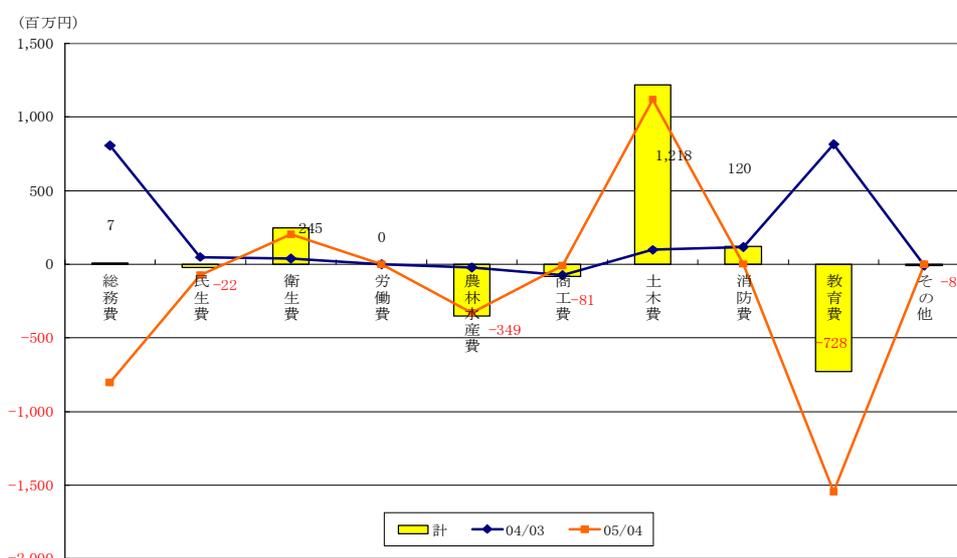


②合併前後の増減

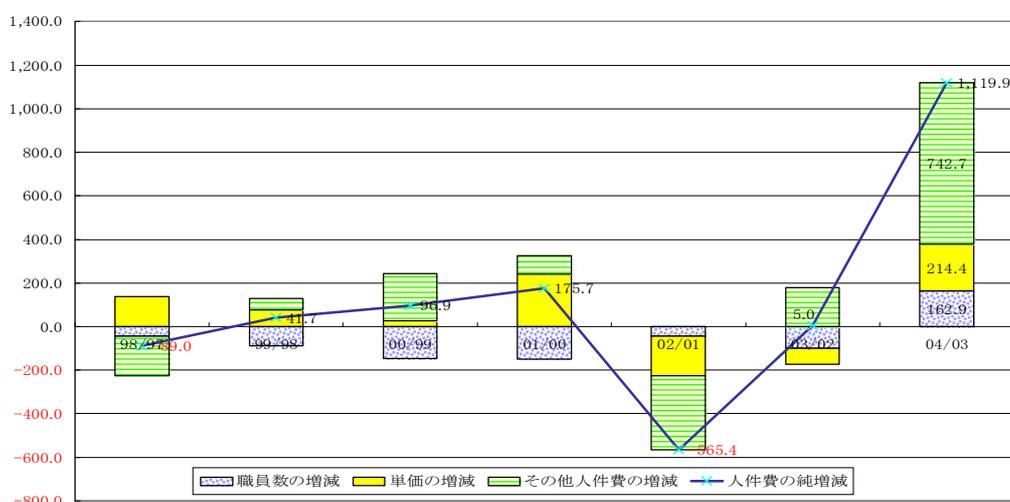
2004年度(平成16年度)末で1市2町が合併しているため、この年度は実質的に合併直前年度と位置づけられるが、03年度(平成15年度)までの流れとは大きく異なった決算となっている。歳出総額は、対前年度比8.2%増の395.9億円となっており、前年度までの減少傾向から一転して、大幅な増加となっている。

主な項目別の動きをみると、高齢化の進展などに伴い扶助費が増加するとともに、合併に伴う人件費、投資的経費の増加が目立っている。このうち、人件費の2004年度(平成16年度)の増加については、一部事務組合からの異動などに伴う人員増加などによる影響額+3.7億円に加え、退職金増加などに伴うその他要因による影響額が+7.4億円となっている。

05/03の増減内訳



人件費の増減要因分析(百万円)



③投資的経費の内容及び財源

一方、投資的経費について、行政投資実績を用いて 02～05 年度(平成 14～17年度)における詳細な動きをみると、土木費、衛生費などが増加する一方、教育費、総務費の増減、農林水産費の減少などが目立っている。土木費については、都市公園、街路の増加が大部分を占める。教育費や総務費の増減については、合併前の 03～04 年度(平成15～16 年度)にかけて実施された、飯山総合学習センター(9.3 億円)、東小川児童センター(2.4 億円)、あやうた幼稚園(6.8 億円)などの個別事業によるものとみられる。

最近の部門別投資実績の推移(百万円)

	2003	2004	2005
総務費	423	1,230	430
民生費	143	193	121
衛生費	264	304	509
労働費	0	0	0
農林水産費	553	532	204
商工費	81	8	0
土木費	1,453	1,551	2,671
消防費	84	201	203
教育費	996	1,812	268
その他	8	0	0
計	4,005	5,832	4,407

なお、調達面でも、基金などの特定財源の充当も行われているものの、04・05 年度(平成 16・17 年度)ともに地方債による調達額が 17 億円台となっている。後述するように、丸亀市の公債残高の水準は他団体に比べると依然低い水準ではあるが、債務の増加は返済・利払いを通じ将来の財政負担となる。

行政投資にかかる財源の推移(百万円)

	実数			増減	
	2003	2004	2005	04/03	05/04
国庫支出金	249	367	705	118	339
都道府県支出金	317	601	259	284	-342
分担金・負担金・寄付金	98	49	14	-49	-35
地方債	788	1,791	1,748	1,004	-43
その他の特定財源	516	981	329	465	-652
一般財源等	2,037	2,043	1,352	6	-691
計	4,005	5,832	4,407	1,827	-1,425

なお、2004 年度(平成 16 年度)に合併した 214 市町村のなかでも、人件費(増加率の高い順に 51 位)、投資的経費(同 41 位)ともに、増加率は高くなっている。事務組合の人件費への移動などの影響は大きいですが、他市でも同様の状況はあると思われる。このような現況を十分に考慮して、今後の財政運営を進めていく必要がある。

(2)他市との比較

1)人口 8 万人台都市との比較

次に、丸亀市の財政上の特色を明らかにするために、いくつかの切り口で、同規模都市との比較を行う。丸亀市は合併により人口規模が大きくなっており(8万→11万)、人口・予算規模ともに新丸亀市の中で旧丸亀市の占めるウエイトが高い。このため、2003 年度(平成 15 年度)決算データを用いて、人口 8 万人台の都市と旧丸亀市との比較を行う。

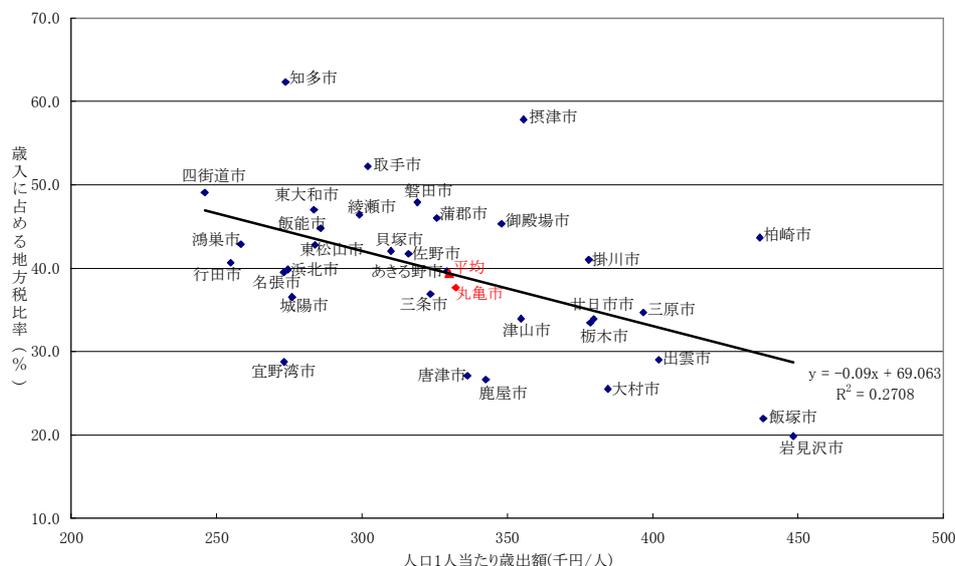
①歳出規模と歳入に占める地方税の率

次表では、人口 1 人当たりの歳出額を軸に取り、歳入に占める地方税比率を y 軸に取って、同規模都市 34 をプロットしている。この関係は負の相関関係があることが知られている。(歳入に占める税比率が大きい自治体は、産業集積地域であり、人口密度・生産人口比率も高い傾向にあることが多く、扶助費の割合が低く、行政サービスの提供も効率的に行えるため、1 人当たり歳出額は低くなる。)

人口 8 万人台の都市でもこの傾向が読み取れる。ここでは人口規模のみを指標に都市を選定しているため、立地条件(大都市圏かどうかなど)、経済構造などの差異により、人口当たり歳出規模も歳入に占める地方税比率もかなり幅が生じているが、旧丸亀市はほぼ中位に位置し、地方圏の中では比較的良好な位置にある。

もっとも、前述の通り旧丸亀市は 97～03(平成 9～15 年度)で 2 割を超える歳出削減を行っており、その結果として見た方が妥当とも考えられる。

人口 80 千人台都市の財政比較(その 1)

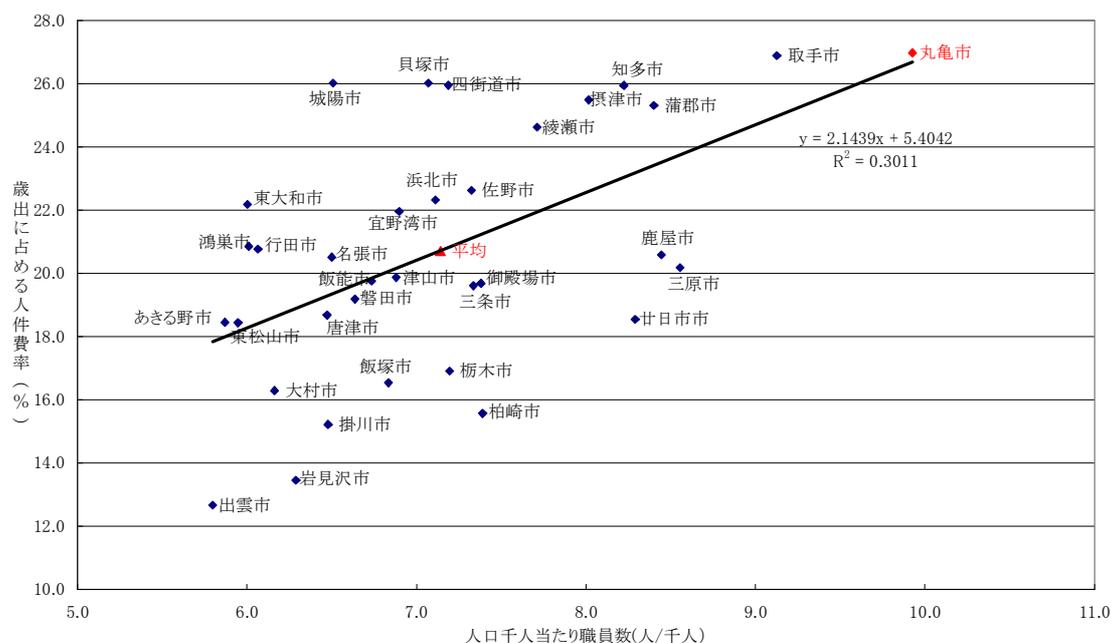


②職員数の水準と歳出に占める人件費の率

次に、人口千人当たり職員数を軸に、歳出に占める人件費比率を y 軸に取って、同様にプロットすると、概ね正の相関関係が見出せる。同指標に関しては、旧丸亀市は人口当たり職員

数、歳出に占める人件費率ともに最も高い水準にあり、過去に競艇収入を背景とした直営による各種のサービス提供を行ってきたことが、今日では、同市の財政上の問題となっていることが明確に読み取れる。

人口 80 千人台都市の財政比較(その 2)

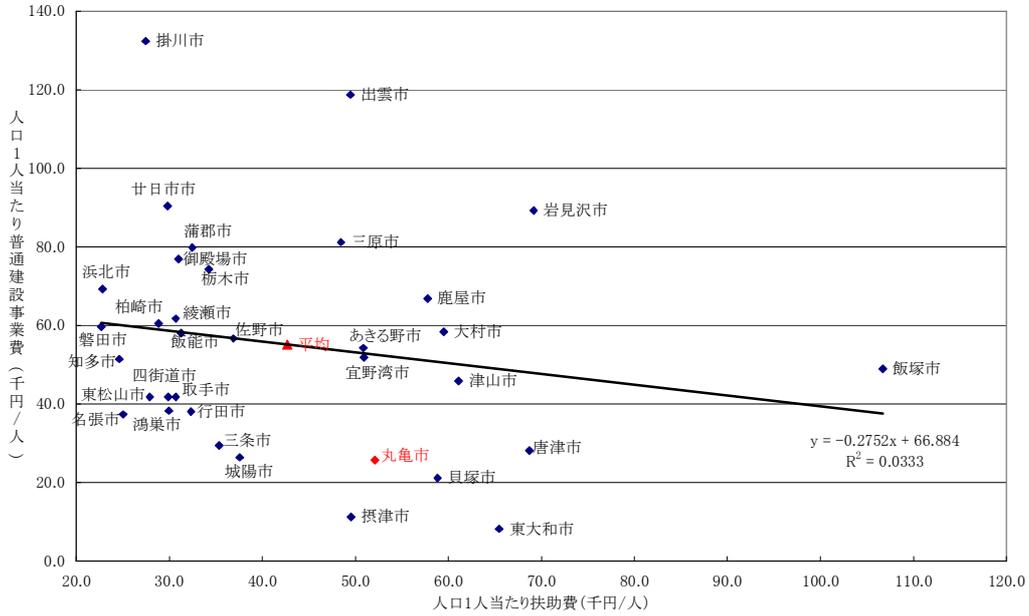


③ 扶助費・普通建設事業費の水準

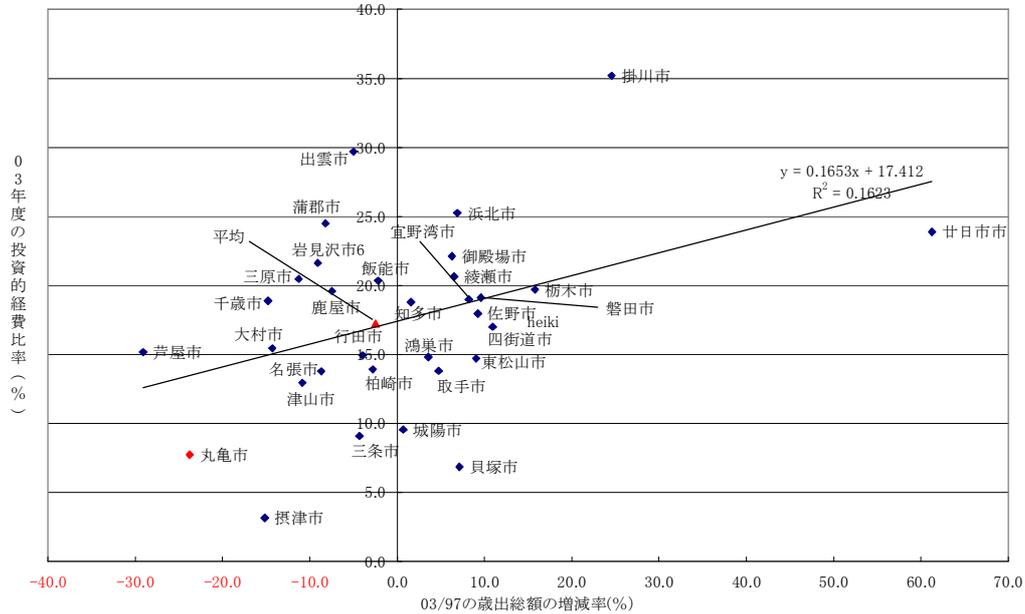
人口当たりの扶助費と人口当たりの普通建設事業費を、それぞれ軸、y 軸にプロットすると、明確な関係は認められないが、丸亀市が扶助費では比較的上位となるものの、普通建設事業費では下位にとどまることが読み取れる。投資的経費を大幅に削減してきていることが反映されたものと考えられる。(次ページ図表「その 3」参照。)

この点を確認するために、97～03 年(H9～H15)における歳出総額の増減率と、2003 年(平成 15 年)における投資的経費の割合をプロットすると、旧丸亀市は、阪神大震災(95 年)の影響が表れているとみられる芦屋市を除くと最も歳出規模が縮小しており、同時に投資的経費も極めて低い水準となっている。(次ページ図表「その 4」参照。)

人口 80 千人台都市の財政比較(その 3)



人口 80 千人台都市の財政比較(その 4)

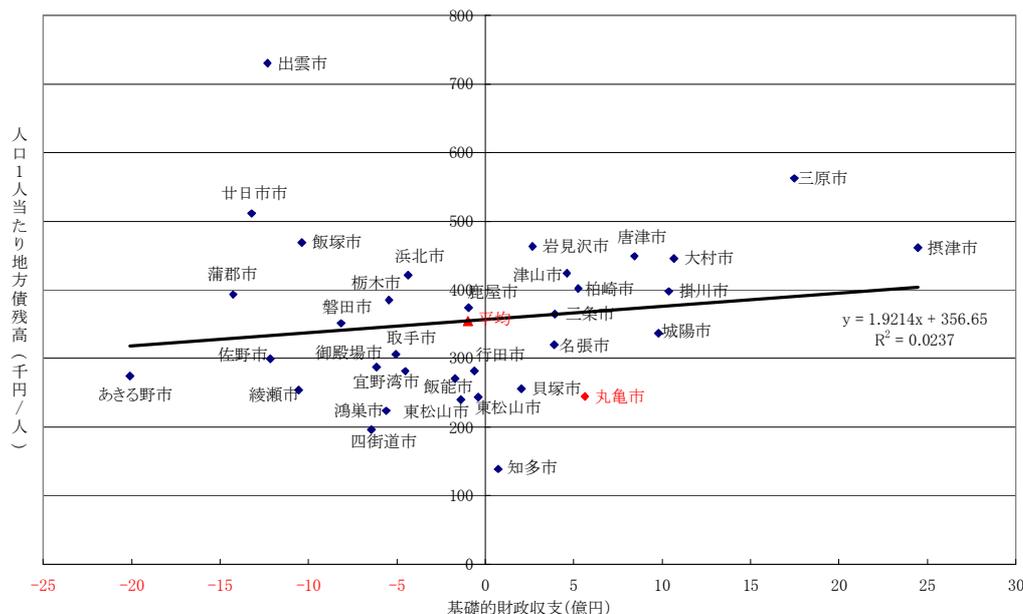


④基礎的財政収支・地方債残高の水準

最後に基礎的財政収支と人口当たり地方債残高をそれぞれ軸、y 軸に取り、関係を見ると、相関関係はほとんど見出せないものの、旧丸亀市の基礎的財政収支がまずまずの水準にあるほか、人口当たり地方債残高も低い水準にあることがわかる。財政状況としては比較的望ま

しい姿になっているものの、後段で見るように、投資支出を先送りしている部分があることも否定できない。行財政改革計画が策定されているところであるが、国の方針転換等も勘案すれば、速やかに歳出構造自体を変える改革を推し進める必要に迫られているとみるべきだろう。

人口 80 千人台都市の財政比較(その 5)



2)人口 11 万人台都市との比較

2004 年度時点では、合併により人口が 11 万人まで増加している。2004 年度(平成 16 年度)の決算数字を用いて、11 万人規模の都市と同様の比較を行ってみる。

その結果は、次のとおりであるが、地方債残高水準は低い一方で、人口当たり職員数が大きく人件費負担も重いという旧丸亀市の特色が、合併後の規模での比較でも明確に浮かび上がっている。(次ページ図表「人口 11 万人台都市の財政比較」参照。)

2005 年 4 月(平成 17 年 4 月)時点の総務省定員管理調査結果を用い、所属別の人員の偏りを見ると、一般行政職・教育委員会で人員が多くなっている。逆に公営企業は少ないが、公営企業として運営している事業が水道だけであり、病院などを有していないこと、下水道は特別会計であることなどから平均値より少ないものと思われる。教育委員会の人員については、幼稚園・給食を直営で行っていることが要因となっているものと思われる。(次ページ図表「類似都市との比較による人員構成の特化係数 その1」参照。)

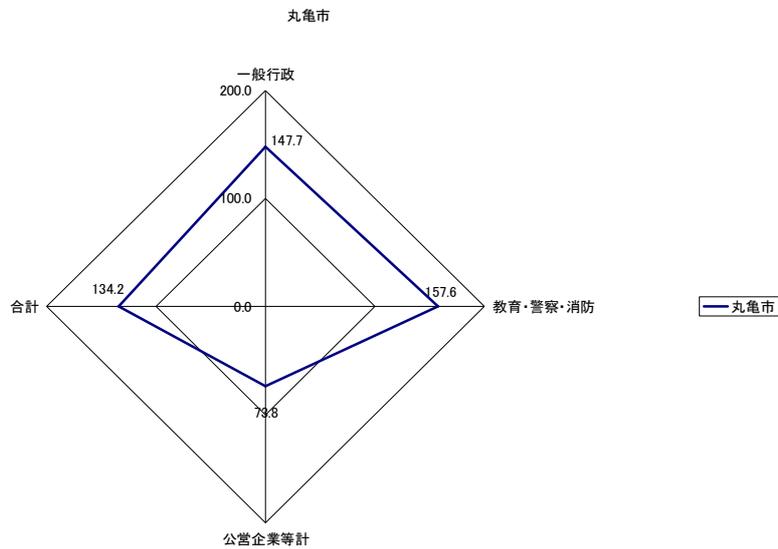
一般行政職について、職種別の偏りをみると、直営保育所が多いこと(民生)、ごみ収集やし尿処理を直営で行っていること(衛生)などが、人員増につながっていることが、明確に読み取れる。(次々ページ図表「類似都市との比較による人員構成の特化係数 その2」参照。)

人口 11 万人台都市の財政比較

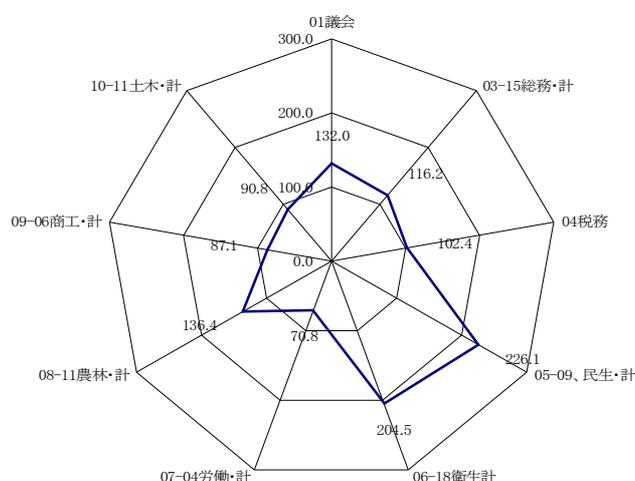
	人口密度		人口1人当 歳出額		歳入に占め る地方税比		人口千人当 職員数		歳出に占め る人件費率		人口1人当 扶助費		人口1人当 普通建設事		基礎的財政 収支		人口1人当 地方債残高	
	順位	人/平方キロ	順位	千円	順位	%	順位	人	順位	%	順位	千円	順位	千円	順位	億円	順位	千円
石巻市	14	852	12	312	15	35.6	1	13.7	6	23.8	14	38.2	20	22.4	1	27	7	390
取手市	12	1,618	20	288	5	51.3	3	9.1	1	28.5	21	29.0	18	32.5	17	-4	15	313
筑西市	17	560	11	325	18	33.1	10	7.8	9	22.1	17	34.3	15	42.5	7	10	11	348
那須塩原市	22	192	4	396	14	37.4	13	7.4	21	16.7	19	29.7	4	72.2	20	-15	9	366
桐生市	15	808	10	328	17	33.6	7	8.2	7	23.5	3	53.5	22	15.7	9	8	18	295
岩槻市	8	2,244	9	329	13	37.5	-	-	14	19.7	13	39.1	9	59.0	22	-17	19	293
戸田市	3	6,185	6	365	3	54.3	11	7.7	12	20.2	4	52.4	7	66.8	16	-4	23	212
国分寺市	1	9,843	15	310	2	54.9	17	6.4	8	23.0	12	39.2	19	27.0	11	2	14	331
東久留米市	2	8,831	21	277	9	44.6	16	6.8	2	27.0	8	46.0	23	14.8	8	8	22	257
白山市	23	149	1	488	22	26.6	5	8.5	23	13.9	16	35.2	1	121.2	19	-13	1	614
三島市	11	1,805	23	270	6	48.4	14	7.2	3	26.6	18	31.2	17	36.9	12	2	16	309
焼津市	5	2,607	22	276	8	46.0	21	5.9	22	16.4	23	25.2	5	71.5	10	4	12	341
半田市	6	2,420	18	293	1	55.2	19	6.1	20	17.5	15	36.1	14	44.7	15	-2	17	309
豊川市	10	1,806	13	311	11	43.4	18	6.2	17	19.1	11	40.5	8	60.7	23	-19	10	361
草津市	7	2,339	16	309	4	51.7	20	5.9	18	18.7	10	40.8	10	58.9	2	19	8	382
羽曳野市	4	4,536	14	310	16	34.3	22	5.0	19	18.5	1	66.0	21	22.2	4	16	5	406
三田市	19	536	8	336	10	43.8	15	6.9	13	19.9	20	29.5	6	68.9	14	0	6	402
生駒市	9	2,153	19	292	7	47.3	9	7.9	5	24.1	22	27.6	16	39.3	5	15	20	292
津山市	21	218	2	425	23	25.1	8	8.0	16	19.2	2	58.2	11	57.9	6	13	2	506
尾道市	18	550	5	393	21	28.8	6	8.3	11	20.3	9	43.9	3	79.7	18	-5	3	480
防府市	16	629	17	305	12	42.3	12	7.6	10	22.0	5	50.2	13	50.2	3	17	13	339
丸亀市	13	994	7	356	19	30.3	2	9.5	4	26.0	7	47.5	12	52.5	13	2	21	272
西条市	20	228	3	399	20	30.1	4	8.5	15	19.3	6	47.9	2	86.1	21	-16	4	428

注)岩槻市は職員数データが不明のため、「人口千人あたり職員数」は計算していない。

類似都市との比較による人員構成の特化係数(その1)



類似都市との比較による人員構成の特化係数 その2



3) 合併実施市町村のなかでの比較

① 平成の大合併

2004年度(平成16年度)においては、市町村合併に伴い、丸亀市を含む214の新しい市町村(同年度の合併数は215で、うち同じ市が2度合併している例が1例ある)が誕生している。

市町村合併は、財政悪化が深刻化するなかにあつて、地方分権に向けた行財政の基盤強化やその効率化を図るために、政府の合併支援策の下で進められている。

② 合併特例と合併市町村財政

旧合併特例法では、財政悪化を背景としながらも、自主的な合併を促進するとの立場から、市となるべき要件の特例(人口3万人以上)、議員の定数・在任期間の特例、職員の身分保全、地方交付税算定の特例(10年間合併しなかったと同様に算定)、合併特例債の発行(市町村建設計画に基づく公共的施設の整備事業、旧市町村の区域の地域振興などのための基金の積立に充当)、過疎法の旧市町村単位での適用継続など、合併に伴う各種の優遇策が用意された。初期の合併事例のなかには、合併特例の活用などにより、財政的な規律を緩めている例も多くあるとみられている。

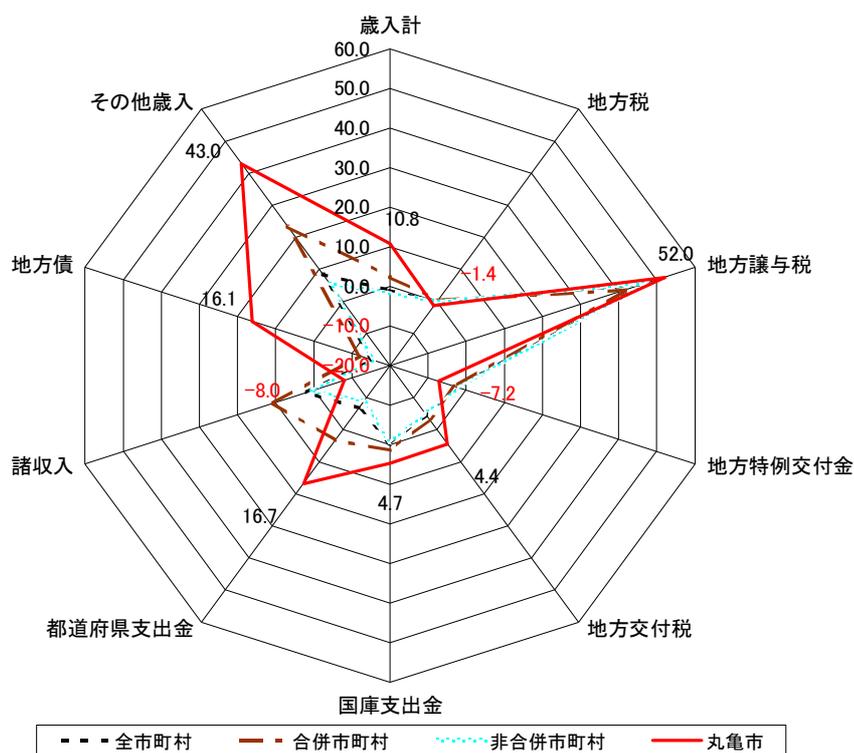
③ 丸亀市と合併市町村・非合併市町村との比較

この点については、同年度の決算で、非合併市町村の歳入が $\Delta 1.7\%$ 、歳出も $\Delta 1.6\%$ となったのに対し、合併市町村全体で、歳入は $+2.4\%$ 、歳出も $+2.1\%$ (いずれも対前年度比)となっていること一つをとっても、ある程度確認できよう。合併市町村のなかでも、市制に移行した団体(47市)や合併後も町村にとどまった団体(62町村)で、歳入出の伸びが高くなっている。丸亀市は平成16年度の年度末合併であるなど、特殊な要因はあるが、他団体を全て調査することは不

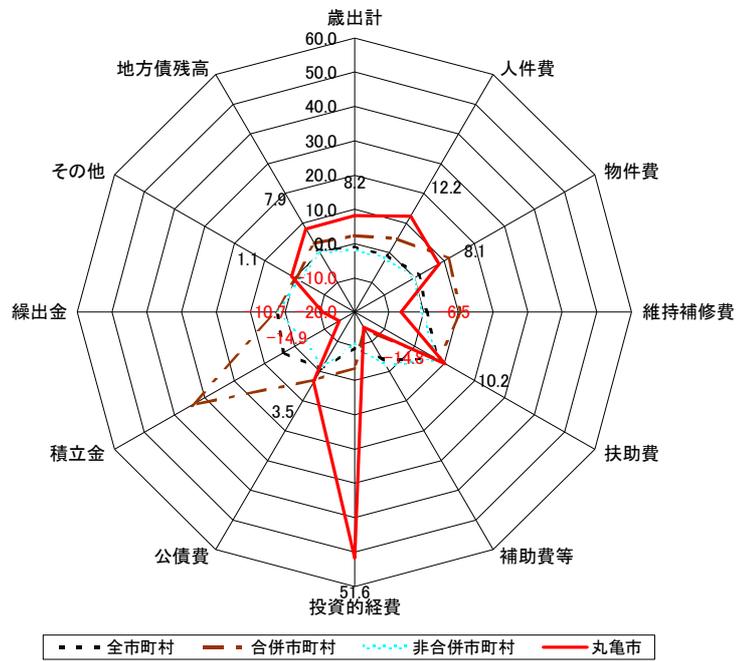
可能であり、単純に公表数値からの比較を行うと、合併市町村の平均はもとより、これら団体の平均をも大幅に上回る歳入出の増加となっている(*)。

(*)町同士の合併により、町から市制に移行した団体では、これまで都道府県が行ってきた福祉関係事務を自ら行うことになるといった要因もあるが、合併特例活用による投資的経費や基金積立の増加などが歳出増の要因になっていることが多い。丸亀市は前述のように、合併が年度末であるため、この年度の支出増加は合併前各市町での増加である。内容は、継続事業を合併前に前倒しで行ったことによるものとのことで合併特例等による支出増加は次年度以降に現れる可能性がある。

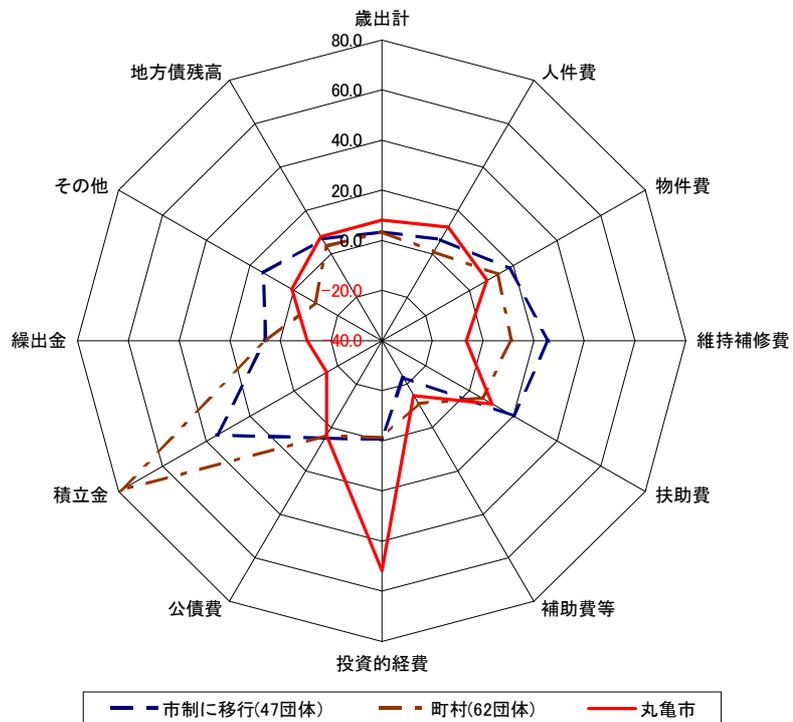
歳入の増減率比較(04/03)



歳出の増減率比較(その 1,04/03)



歳出の増減率比較(その 2,04/03)



4)合併に関する丸亀市のスタンス

合併直前のハコモノ投資や、退職金といった一時的な支出が合併前の支出を押し上げている。また、人件費の合併調整による増加は今年度以降の支出増加要因となる。

合併事例のなかには、むしろ行革の推進を目標の一つに掲げ、財政規律を維持しながら業務統合などによる財政面での合併効果をできるだけ早期に上げていこうとする例もそれなりの数で存在しており、これらの自治体では、比較数値の上で効果が現れている。丸亀市の場合、実質的に合併初年度である今年度以降に現れるが、既に策定された行財政改革の財政面での実効性を意識した市政運営を行なう必要があると思われる。

3.資産の分析

(1)バランスシート

1)市作成のバランスシート(旧丸亀市)

総務省法式により旧丸亀市で作成されたバランスシートによる、有形固定資産の分類別金額は次の通り。(次ページ表参照。)

資産としてのウエイトは道路・街路や港湾施設などの土木関連のものが圧倒的に多い。次いで教育関連が多くなっている。

通常、資産は老朽化するに伴い維持費が増大する。③償却累計率が大きいものについては、老朽化が進んでいるものと思われ、維持費が増加し、再投資について考える必要もある。しかし、①取得欄の数値には土地の取得金額も含まれている。土地は時価の上下はあるものの、使用に伴い減価しないため、減価償却の対象外である。このため、土地のウエイトの高いものについては、償却累計率が相対的に低く現れることとなる。

④土地について分類資料が示されていたものにつき、土地を除いた取得価格を算定し、累計率を出し直したものが⑤欄である。この数値は道路橋梁で78%・街路89%と高くなっている。また、住宅も47.5%と比較的高くなっている。道路関連の維持補修・再舗装や橋梁の架け替え・住宅維持費の増加・建替えが課題となることが予測される。

また、保育所は土地価格データがないが、土地部分を含んだ取得価格に対しても償却累計率が60%と高くなっており、再投資について考える必要があると思われる。

(単位:百万円・%)

項目	取得	構成比	償却累計額	償却累計率	土地	構成比	償却累計率
	①		②	③	④		⑤
丸亀市バランスシート					土地控除後償却累計額		
総務費	11,818	5.1	3,653	30.9			
庁舎等	6,646	2.9	1,423	21.4			
民生費	10,259	4.4	4,799	46.8			
保育所	3,940	1.7	2,422	61.5			
衛生費	10,520	4.5	3,881	36.9			
清掃	5,621	2.4	2,577	45.8			
環境衛生	3,536	1.5	1,040	29.4			
労働	10	0.0	2	20.0			
農林水産費	25,477	11.0	14,164	55.6			
林道	1,145	0.5	868	75.8			
漁港	3,596	1.6	1,097	30.5			
農業農村整備	18,137	7.8	10,241	56.5			
商工	1,293	0.6	193	14.9			
土木	105,833	45.6	46,604	44.0			
道路橋梁	44,226	19.1	25,523	57.7	11,521	21.6	78.0
河川	3,292	1.4	1,174	35.7			
港湾	12,292	5.3	3,788	30.8			
街路	13,905	6.0	5,819	41.8	7,370	13.8	89.0
公園	15,889	6.9	2,997	18.9			
住宅	13,877	6.0	6,033	43.5	1,167	2.2	47.5
消防	3,996	1.7	1,797	45.0			
教育	50,995	22.0	15,012	29.4			
小学校	16,253	7.0	5,469	33.6	1,135	2.1	36.2
中学校	8,588	3.7	3,124	36.4	814	1.5	40.2
幼稚園	2,431	1.0	649	26.7			
社会教育	17,275	7.4	3,754	21.7			
その他	11,735	5.1	3,630	30.9	31,342	58.7	
合計	231,939	100.0	93,738	40.4	53,351	100.0	52.5

③=②÷①%、⑤=②÷(①-④)%

2)市営住宅

法人税法の減価償却費計算に用いられる耐用年数を使用した再投資金額は以下の通り。

	管理戸数	敷地面積	建物面積	建設価格	再調達価格
	戸	m ²		億円	
経過	102	20,133	18,836	3.6	25.4
～2011	0	0	0	0.0	0.0
～2021	483	43,193	25,168	8.5	37.1
～2031	583	51,691	43,812	31.4	66.9
～2041	194	28,211	18,417	13.0	32.9
合計	1,362	143,228	106,233	56.5	162.3

経過しているものが102戸あり、これに必要な再投資額が25億円となっている。ただし、住宅法上に定められた耐用年数はこれより長い。また既に経過している住宅は比較的の低層住宅であるなど、現在の形態のまま再建されるとは考えにくい。

次に管理戸数1戸あたりの数値を示す。

	敷地面積	建物面積	建設価格	再調達価格
	m ²		万円	
経過	197	185	356	2,492
～2011	-	-	-	-
～2021	89	52	176	767
～2031	89	75	538	1,147
～2041	145	95	668	1,697
合計	105	78	415	1,191

敷地の利用度は比較的低いものが多く、民間供給住宅よりもハード面で恵まれている項目もあると思われる。老朽化対策として現在の戸数を維持する政策をとる場合であっても、団地の統廃合により1戸あたりの建設コストを下げる必要があると思われる。

公営住宅に関する国の政策的位置づけも、住宅困窮者への住宅供給という本来の目的から、住宅の質の重視という方向に舵をきっている。しかし、一方で条例等は住宅困窮者を対象とする内容を継承しているため、丸亀市の条例上も、現在の供給が住宅困窮者に行われているものと仮定されており、現在の戸数の維持を求めるものになっている。

公営住宅への入居条件として、原則として所得基準によっていることは資産を有していても、利子や配当は分離課税となることが多く、課税所得に現れないため、多額の預金を有していても公営住宅に入居が可能であるなど、問題とされているところであるが、入居可能な所得水準自体にも問題がある。条例による入居可能所得水準は、概ね合計所得額が250万円以下を対象と考えると、香川県納税人口の48.8%を占めている。他の基準も併用されるとはいえ、現在の日本において、労働者の半分を困窮者にあたるような所得水準を基準とすることは異常な状況であり、仕組み自体が本来救うべき住宅困窮者に対応するものにはなっていない。公共サービスとしては、入居者という特定の個人に便益が偏っている状況と言える。

一方、香川県では県営住宅の戸数縮小を伴う大幅な見直しを行うこととしており、丸亀市内でも2団地194戸の廃止が答申されている。従来の供給数を保つ必要があるとすれば、公営住宅としての市営住宅へのニーズは高くなっている。また、県営住宅の市への管轄変えも検討されている。

(単位:戸)

	合計	旧丸亀	旧綾歌	旧飯山
市営住宅	1,169	1,153	0	16
県営住宅	333	177	0	156
合計	1,502	1,330	0	172
県営住宅のうち廃止勧告	194	38	0	156
差し引き	1,308	1,292	0	16

このような県の動きと、市営住宅の再投資時期の到来、住宅困窮者への住宅提供という本来の政策目的への適合性を考えるならば、対象を本来の住宅困窮者に絞り、県営住宅を含めた丸亀市内での供給戸数の再考が必要である。

【意見】

現在の公営住宅は、本来の住宅困窮者向けのサービスとはなっておらず、「安いから」という理由のみで公営住宅に居住する入居者に対し、公的サービスが偏っている状況にある。また、このような層をサービスの対象とすることにより、本来の住宅困窮者がはじき出されている可能性もある。本来の対象者に絞った政策とするべきである。そのためには、サービス提供の対象を絞り込む必要があり、現在の供給住宅戸数の維持に必然性はなく、維持コストを考えた上でも、必要な居住者には速やかに他の公営住宅に移転してもらい、現在募集停止となっている市営住宅の早期の整理が必要である。

【結果】

老朽化により募集を停止している住宅は概ね居住期間が長期化しており、中には一戸建ての住宅で、外観的には個人の住宅であるようなものもある。このような家屋につき、固定資産税以下の賃料で提供している状況は、特に公共サービスの域を超えている。

3)社会教育施設

投資額は多くなっている。主な内容は、41 ページ再投資額が多額の施設ランキングを参照のこと。

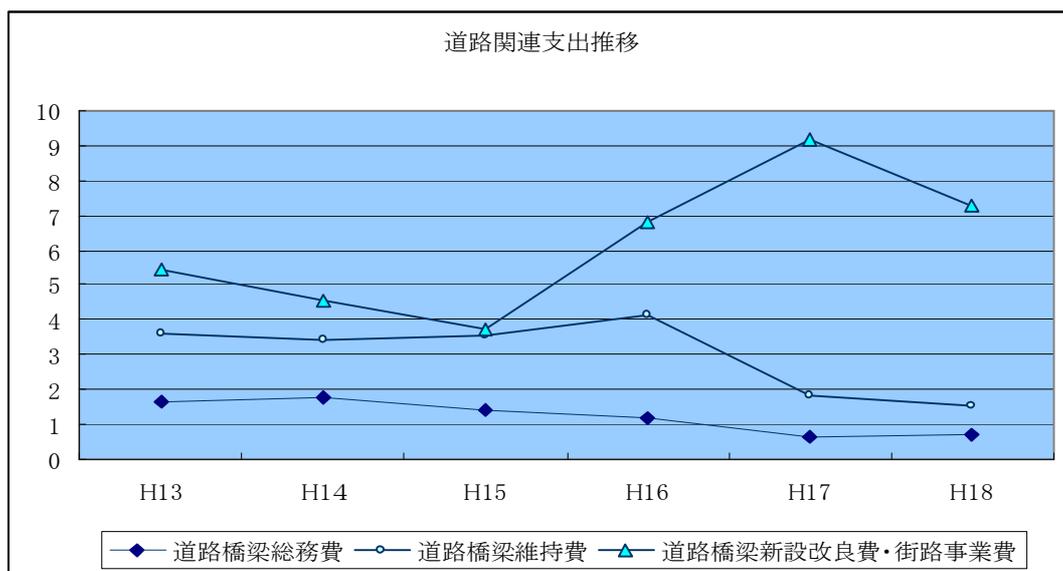
再投資額が多額であると予想される社会教育施設のうち、建設年度が古いものとして、市民会館・体育館があげられる。

これらについては、今後維持補修費も増加することが予測される。建設時に比べると、県など他自治体や民間の施設も増加しており、再投資の方針・場所などについて、具体的に検討する必要がある。

また、児童館・図書館など、合併により重複する施設も見られ、維持費の点からも、これらの統合・転用を含めて政策的な配置を検討することが必要であると思われる。

4)道路・街路

道路・街路についての建設費と維持費の予算額の過去6年間の推移は次の通りである。平成16～17年度の増加は、一部合併前の整備が含まれていることと、さぬき浜街道の都市計画事業認可による道路整備が開始したためである。補修費用についても、平成16年度については、合併前の補修により微増しているものの、平成17年度以降は最低限に抑えられており、毎年2億円程度減少している。この部分は後年度の負担となる可能性がある。



道路の新設・改良等の建設時の財源は国・県からの補助と一般財源及び起債により賄われる。

(単位:千円)

	H18年度 予算額	財源			
		一般財源	国庫	県	地方債
道路橋梁総務費	68,820	68,820	-	-	-
道路橋梁維持費	156,756	151,436	-	-	-
道路橋梁新設改良費	397,132	152,382	78,100	22,050	144,600
街路事業費	329,156	28,356	165,000	-	135,800
合計	951,864	400,994	243,100	22,050	280,400

5)上水道

水道については、企業会計として独立して管理されている。

償却資産 277 億円に対し、剰余金は 36 億円、借入金は 84 億円である。水道事業は旧 1 市 2 町それぞれに行っていたものを引き継いでいる。償却累計率は以下の通り。

(単位:百万円)

種類	合計	建物	配水設備	機械装置	その他
年度末残高	27,738	395	20,284	3,210	3,849
償却累計額	8,599	160	5,129	1,738	1,572
償却累計率	31.0	40.6	25.3	54.1	40.8

配水設備は、耐用年数前でも石綿菅の取替えなどが行われる。機械装置はかなり償却が進んでおり、特にポンプ設備 3.8 億円は 70%まで償却累計額が積みあがっており、老朽化しているものと思われる。

(2)建物等再調達資金予測

1)内訳

①種別・旧 1 市 2 町別の金額

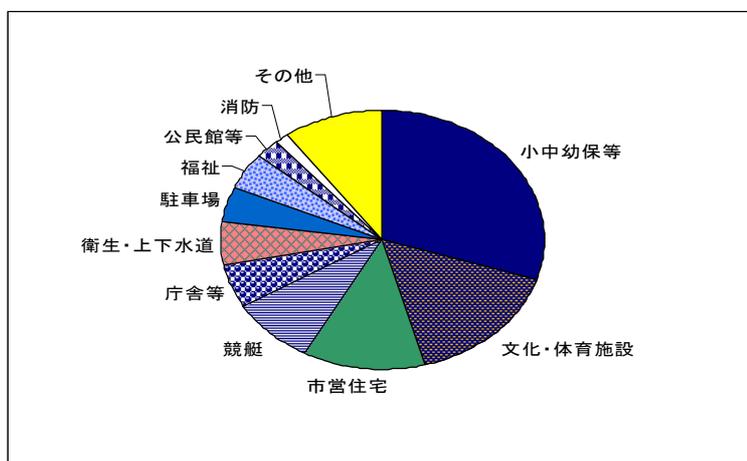
後年度の公債費及び維持費は一般財源から賄われ、市の負担となる。近年維持補修費は減少しているが、長期にわたる大規模改修・再投資予測が必要と思われる。

貸借対照表は土地や港湾道路施設などの構築物を含んだものであり、建替えが必要となるものは「箱物」と呼ばれる建物等であろう。

これについては、市町で火災保険の対象となっており、保険資料から構造、取得年、再投資額が把握可能であるため、これを使って建物等の再投資水準を計算する。

*保険資料は現状の構造での再調達価格等を一定の計算方法により算出したものであり、木造等、建築年度の古い構造物がそのまま再建設されることは考えられない。また、旧市と旧町では、加入する組織が異なり、計算方法にも差異があるように見受けられた。ここでは、これらの条件を考慮に入れたうえで、現在の「箱物」を維持する前提であれば、どの程度の投資がどの時期に必要なかを概算する。

保険資料によると分類別の建物の再取得価額は次のようになり、教育関連施設が多くなっている。次いで公営住宅・競艇・庁舎・福祉関連施設が多くなっている。



(単位:万円)

	合計	旧丸亀	旧飯山	旧綾歌
小中幼保等	3,047,022	2,138,190	341,513	567,318
市営住宅	1,222,159	1,222,159	0	0
競艇	854,415	854,415	0	0
上下水施設	300,091	264,551	18,227	17,313
美術館	644,271	644,271	0	0
文化施設	605,026	374,762	13,832	216,432
庁舎等	565,278	307,797	103,344	154,137
消防	151,119	76,424	68,151	6,544
駐車場	460,909	460,909	0	0
体育施設	377,417	257,560	119,857	0
老人	128,970	51,011	0	77,959
保健	327,346	153,649	118,887	54,810
公民館等	245,735	173,230	33,897	38,608
衛生	234,505	226,943	7,562	0
その他	1,004,116	908,976	70,547	24,593
合計	10,168,378	8,114,847	895,816	1,157,715

②個別ランキング

金額の大きな個別資産は以下の通り。

(単位:千万円)

	資産名	建設年	基準額		資産名	建設年	基準額		
1	競艇場	旧丸亀市	1971	791	26	飯山総合運動公園	旧飯山町	1991	94
2	猪熊現代美術館	旧丸亀市	1991	644	27	北小学校	旧飯山町	1980	91
3	浄化センター	旧丸亀市	1976	401	28	城辰小学校	旧丸亀市	1973	90
4	庁舎	旧丸亀市	1964	275	29	綾歌中学校	旧綾歌町	1964	89
5	駅前地下駐車場	旧丸亀市	1990	267	30	城坤小学校	旧丸亀市	1969	89
6	外浜団地公2	旧丸亀市	1979	237	31	城西小学校	旧丸亀市	1959	86
7	綾歌総合文化会館	旧綾歌町	1996	210	32	垂水小学校	旧丸亀市	1976	78
8	南中学校	旧丸亀市	1983	203	33	綾歌市民総合センター	旧綾歌町	1978	76
9	城乾小学校	旧丸亀市	1997	181	34	城北小学校	旧丸亀市	1967	73
10	富士見団地	旧丸亀市	1994	160	35	クリーンセンター丸亀	旧丸亀市	2002	71
11	市民体育館	旧丸亀市	1979	157	36	原田団地公1	旧丸亀市	1971	68
12	市民会館	旧丸亀市	1969	154	37	飯山市民総合センター	旧飯山町	1986	68
13	丸亀市保健福祉センター	旧丸亀市	1999	154	38	塩屋ポンプ場	旧丸亀市	1994	65
14	桜井聖苑	旧丸亀市	1999	153	39	城南小学校	旧丸亀市	1972	60
15	今津団地公1	旧丸亀市	1975	150	40	大手町第1	旧丸亀市	1984	59
16	西中学校	旧丸亀市	1994	139	41	十番丁団地	旧丸亀市	1988	57
17	東中学校	旧丸亀市	1971	138	42	原田団地公2	旧丸亀市	1972	57
18	城北ポンプ場	旧丸亀市	1981	137	43	富熊小学校	旧綾歌町	1972	57
19	城西ポンプ場	旧丸亀市	1994	136	44	福島駐車場	旧丸亀市	1981	56
20	生涯学習センター	旧丸亀市	1974	118	45	南小学校	旧飯山町	1976	55
21	丸亀市浄水場	旧丸亀市	1978	115	46	岡田小学校	旧綾歌町	1966	55
22	飯山総合保健福祉センター	旧飯山町	2000	113	47	綾歌町保健福祉センター	旧綾歌町	2002	55
23	城東小学校	旧丸亀市	1972	113	48	飯山総合学習センター	旧飯山町	2004	54
24	郡家小学校	旧丸亀市	1974	107	49	綾歌養護老人ホーム	旧綾歌町	1983	52
25	飯野小学校	旧丸亀市	1975	96	50	丸亀市土器川体育センター	旧丸亀市	1999	52
	再調達価額1～25位小計			5,350		再調達価額26～50位小計			1,707

個々の資産で見ると、競艇が80億円弱と最も多額の投資となっており、投資年度も1971年と古く、既に35年が経過している。短期的には競艇の収支改善を目標とした経営改善を行っているところであるが、再投資をにらんだあり方の検討が必要であろう。

その他、76年建設浄化センター、81年建設ポンプ場は共に旧丸亀市下水関連施設であり、

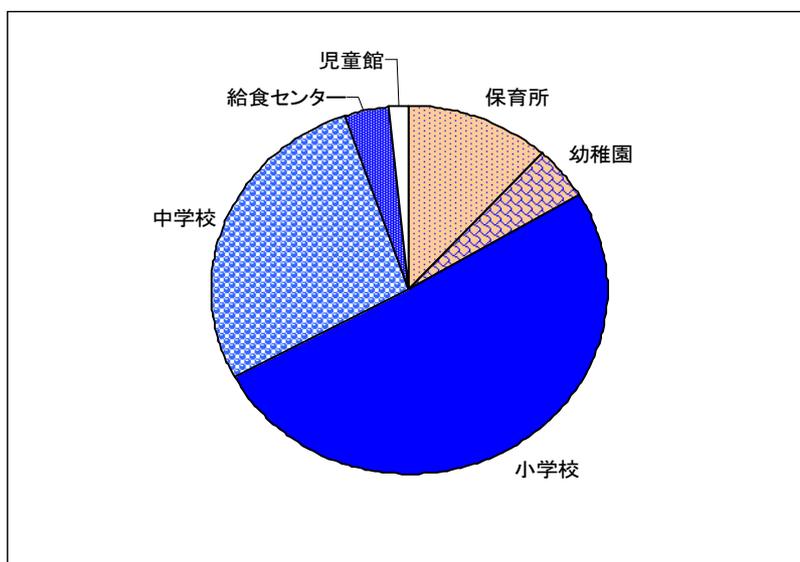
特に浄化センターは劣化が激しく、再投資の検討が必要である。都市下水の計画区域の開発と供に下水関連の将来負担額となる。

③教育資産の内訳

金額のウエイトの高い小中幼保の分類別内訳は次の通り。

(単位:万円)

	合計	旧丸亀	旧飯山	旧綾歌
保育所	354,007	258,129	26,092	69,786
幼稚園	143,486	114,791	16,965	11,730
小学校	1,554,297	1,080,124	166,213	307,960
中学校	832,258	590,947	74,476	166,835
給食センター	110,019	60,306	38,706	11,007
児童館	52,956	33,893	19,063	0



2)投資金額の推移

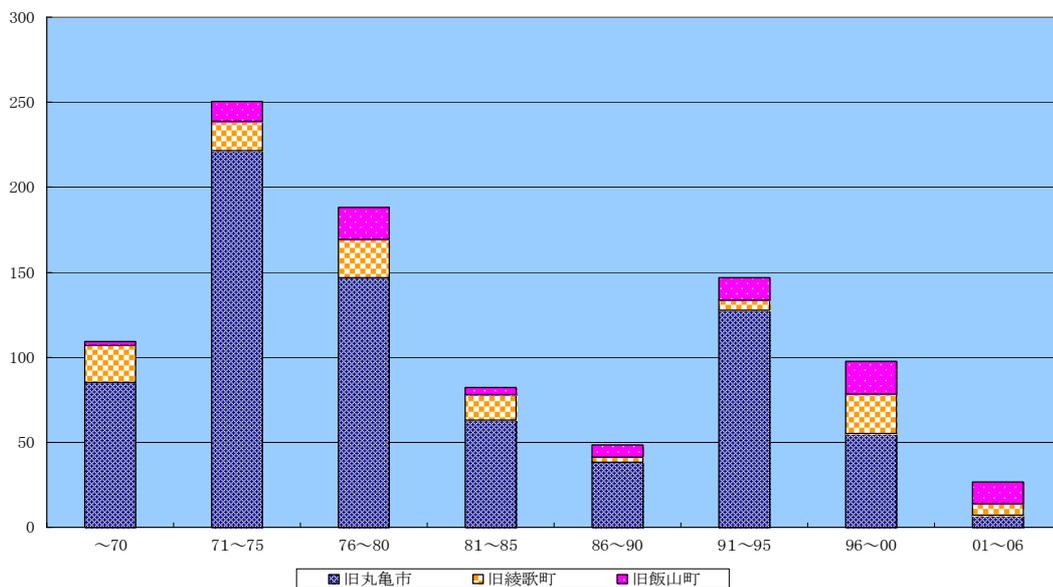
保険資料より、少額の資産ものを除き、取得年度別の推移を作成する。

(単位:万円)

取得年	合計	旧丸亀市	旧綾歌町	旧飯山町
～1970	1,094,624	854,572	215,359	24,693
1971～75	2,505,932	2,214,089	173,551	118,293
1976～80	1,883,293	1,470,558	224,345	188,390
1981～85	824,137	630,153	151,598	42,385
1986～90	485,192	383,476	29,686	72,029
1991～95	1,468,018	1,275,277	63,572	129,170
1996～00	977,901	551,376	233,898	192,626
01～06	267,726	73,790	65,705	128,230
合計	9,506,822	7,453,291	1,157,715	895,816

億円

建物建設年度



資産に占める旧丸亀市の割合は大きい。通常の自治体では、90年代後半からの景気振興策として国策による箱物建設が行われたことにより、この期間の投資が増加していることが多く、丸亀市でも合併前の前倒し投資などを加え増加してはいるが、全体では70年代での投資が多額になっている。これは当時、競艇からの繰入金が増加したことに関連するものと思われるが、現状では競艇からの繰入金は望めない。(21ページ参照)

建物の耐用年数は構造・用途・使用状況により異なるが、通常感覚では、50年を経過した建物は建替えられることが多く、建替えのピークも10年程度の間集中するものと思われる。また、昭和57年(1982年)以前に建設された建物は、新耐震基準に適合していないため、耐震補強が必要となる可能性が高い。丸亀市の建設ピークはこれ以前に集中しており、耐震補強を今後10年程度で行ったとして、それが終了しても、建替えが必要となることが予測される。

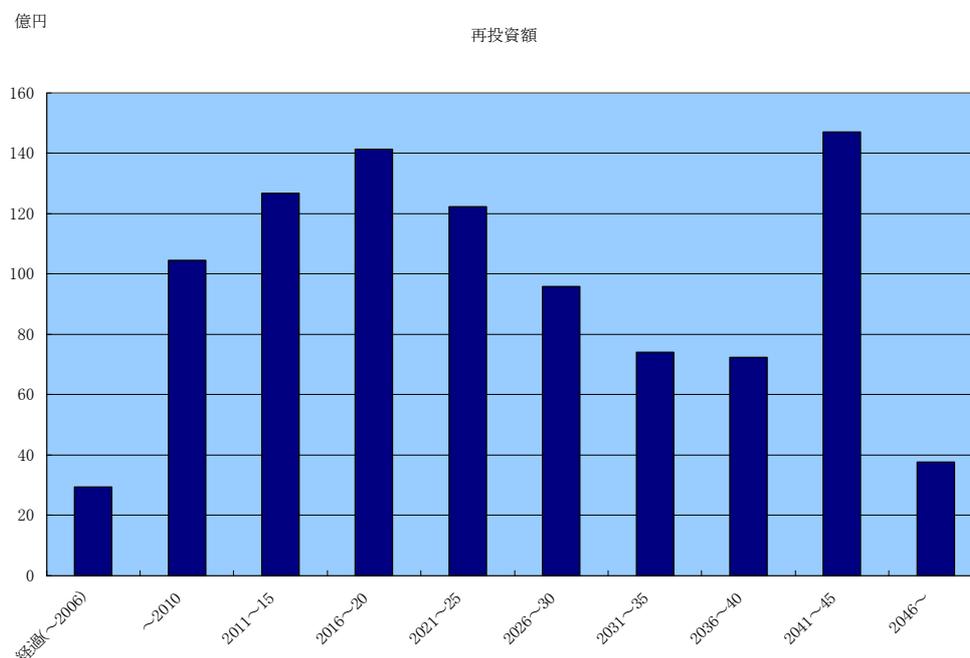
3)再投資金額の年度別予測

2)のデータに建物等の取得年月から法人税の計算に用いられる耐用年数表を用い、再投資年表を作成すると以下ようになる。実際には、使用状況及び大規模補修の有無により、使用可能年限はかなり異なることとなるが、目安として示すものである。

(単位:万円)

再投資年度	再投資額	再投資年度	再投資額
経過(~2006)	293,041	2026~30	959,781
~2010	1,045,369	2031~35	740,662
2011~15	1,269,017	2036~40	723,531
2016~20	1,413,110	2041~	1,847,258
2021~25	1,223,058	合計	9,514,826

注)取得年度別の表と合計が異なっているが、この差額は取得年月が不明である「丸亀城」等が含まれているためである。



(3)財政と再投資

1)実現可能性と必要施策

平成 18 年度の市の普通会計投資的経費は年間約 34 億円であるが、道路・下水等の土木インフラ整備が大部分を占めており、このような箱物再投資に関する予算枠は少ない。

運営費の面からも、各設備が当初の政策目的を果しているか、市が運営する必要があるか等につき検討し、市内地域間の人口移動や高齢化の将来予測も含め、運営方法・統廃合・転用を検討する必要があるが、留意点としては以下のものがあげられる。

- ・ インフラ整備計画の見直し、設備投資計画にあわせ必要資金予測を行う必要がある。
- ・ 公営住宅・幼稚園・保育所などの民間でも運営可能な施設については、人員計画も重視されており、民間化の検討が必要であると思われる。(給食センターについては外部委託の導入が予定されている。)

2)合併による影響

財政分析 34 ページのように、合併前後での投資的経費が増加しており、各市町で合併前に、前倒しでの投資が行われたとの事である。

また、合併により重複することとなった庁舎・運動施設等の資産について、統廃合の検討が必要である。

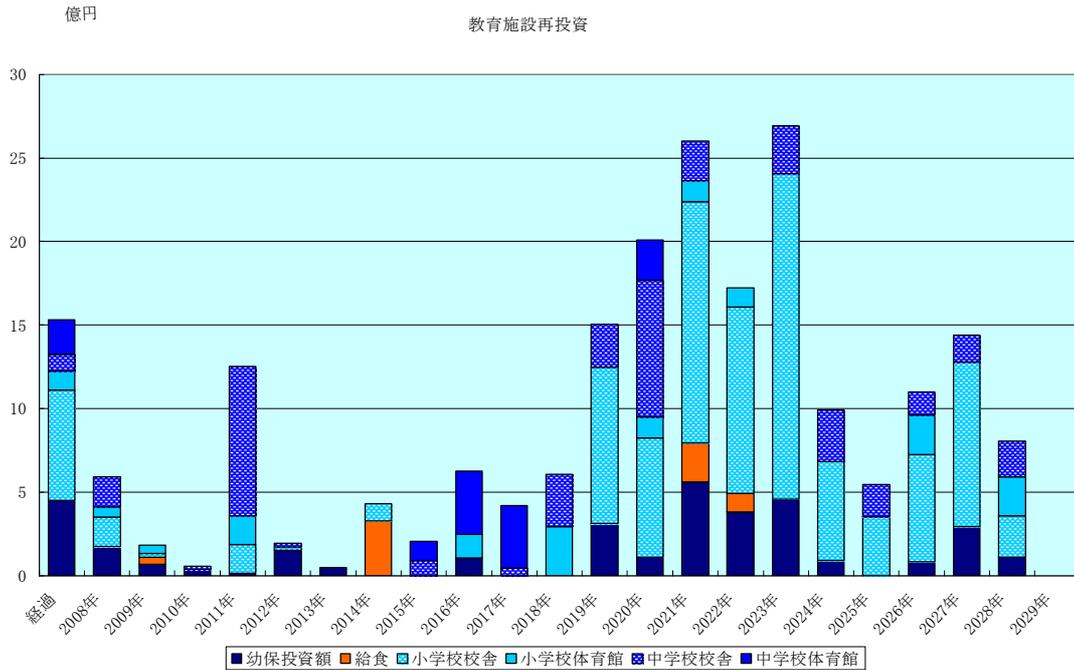
重複資産以外の資産についても、例えば次項で検討する教育資産のように、旧市町の域を超えた適正配置を考えた再投資・統廃合・転用計画が必要である。

3)必置施設としての教育資産

市町が必ず設置しなければならないもののうちウエイトの高いものは小中学校である。幼稚園・保育所については、人員配置の面でも重要である。

教育施設の再投資

(単位:万円)



耐震性の新基準前と後に建設されたものの数値を示す。(新基準自体は S56 年導入。完成まで 2 年と見た概算である。) 旧基準によるものでも、耐震性に必ずしも問題があるとは限らず、耐震診断を行った結果問題なしとされる場合もある。また S57 年以前建設物についても一部は耐震工事が実施されているため、目安である。

	幼保	給食	小学校校舎	小・体育館	中学校校舎	中・体育館
S57 年以前	355,162	44,014	1,007,252	167,608	400,142	93,691
S58 年以降	91,753	66,005	252,966	82,177	280,928	37,507
合計	446,915	110,019	1,260,218	249,785	681,070	131,198

※少額のものを除いた取得年データから作成しているため、42 ページ合計と一致しない。

しかし、耐震診断が実施されているものは一部のみであり、耐震診断・耐震対応工事・建替えの長期計画を行う必要がある。(146 ページ参照)

4.債務の分析

(1)概要

①他市比較

丸亀市の債務の状況は、同規模他都市と比べると、財政規模に対して残高は低い水準である。(31 ページ参照) 県下他市町と比較しても、1 人当たり地方債残高の順位は低い。

香川県ホームページより、平成 17 年度の数值。

市町村	順位	金額(円)	市町村	順位	金額(円)
綾南町	1	119,975	坂出市	23	460,319
丸亀市	7	274,592	東かがわ市	25	468,838
善通寺市	9	311,426	さぬき市	30	553,611
観音寺市	14	368,543	塩江町	35	1,087,622
高松市	16	418,855	県平均		387,872

総務省は、平成 18 年に「実質公債費比率」という指標により、特別会計等を含めた起債制限を行うこととした。香川県の速報によると、丸亀市は 3 年平均で 12.0%であり、県下の 7 市の中では一番低い。このため、国の定める基準による起債の余力はある。ただし、28 ページ以降で分析したように、競艇収入が潤沢である頃は投資に対して地方債による調達を行う必要が少なく、それ以降は投資水準が下がったことから、現在の残高水準が低くなっているものである。

歳出に占める人件費率が維持され、歳入が増加しないのであれば、公債費として支出できる金額は限られており、実質的な起債余力は小さい。

②起債の本来の考え方と現状

自治体の起債には、法令等による様々な制限がある。本来は個別の資産、例えば道路建設であれば道路という資産に対して一定の割合で起債が可能となるものである。市債は資産が将来的に有用であることから、将来の財政の負担、言い換えれば将来世代の負担とすることが妥当と判断される性質のもののみ、起債が認められるものである。

しかし、このような本則と乖離した起債も、主として国の資金繰りの都合から認められるものが出ている。また、本則自体も、いわゆる縦割り行政の中で、起債の目的である資産の将来有効性が十分に検討されないままに国の予算組みに影響される形で予算化され、建設・起債されているケースもある。特に前述 1990 年代に国策による景気対策の一環として建設された資産にはこのような傾向が顕著である。

収支会計のみが正式数值である現在の公会計の体系の下では、自治体が取得した資産に対する将来世代の負担は将来発生する公債費であり、それぞれの資産の世代間負担の公平を問うならば、本来は資産とその財源である債務が個々に結び付けられた形で管理されてい

ることが望ましい。後年度の負担とされた資産が本来の役割を果さず、負担のみが後年度に発生しているような状況があっても把握できないからである。(また、これは資産の有効活用も検討されないことにも繋がる。)しかし、民間企業のように、資産を担保にして借入が行われる慣行はないことなども起因し、殆どの自治体では、債務は起債された時点で、借入先・種類などの分類毎に償還残高を個々に管理されるに留まる。一方、確定した将来負担額という性質に着目すれば、現在ある地方債については、その発生要因と償還期間を分析することにより、現時点の借入に対する将来負担額は明確である。

(2)利率の分類

(一般会計 単位:億円, %)

	合計	～1.5	～2.0	～2.5	～3.0	～3.5	～4.0	～4.5	～5.0	～5.5	～6.0	～4.5	～7.0	7.0～
残高	325.3	139.6	95.1	33.6	16.1	12.2	5.4	6.8	5.2	1.4	0.3	2.8	4.3	2.5
割合	100.0	42.9	29.2	10.3	4.9	3.7	1.6	2.1	1.6	0.4	0.1	0.9	1.3	0.8

金融緩和政策(いわゆるゼロ金利政策)の長期化により、高利率の債務は減少している。

(3)残高(目的別残高の推移)

平成 17 年度では合併特例債の起債を行っている。23 ページの表に記載されているように、起債 33 億円のうちの 24 億円は基金として積み立てられている。基金部分は基金利息により、合併支援関連政策を行うこととされている。

平成 18 年度以降では、合併特例債起債限度額 313 億円に対し、学校の耐震化など、約 240 億円の事業を予定している。

合併奨励政策として、元利償還金の 70%は後年度の交付税に算入されることとされている。

特別債は国の施策により、一般財源不足部分を起債で賄ったものである。元本償還と利息部分を含め、償還年度の交付税措置が行われることとされていたが、国の財源不足により、償還を予定された年度では交付税措置が出来ないことから借り換えが行われている。

後述するように、交付税特別会計は本来の財源調整機能という役割を超え、借入等による財政保障を発揮し続けたことが今日の逼迫につながっており、将来の交付税措置という国の約束は現在までのところは果されているが、財政再建に向けて総額の抑制がより強く求められる環境下において、客観的に見れば、付加的に交付税措置を行い続けるのは非常に難しい状況である。

その他の公債については、建設支出が抑制されているため、自動的に地方債残高も抑制されている。その中で、下水道関連残高のウエイトは高い。

年度末目的別公債残高

(単位:億円・%)

区分		H15	構成比	H16	構成比	H17	構成比	
一般会計	1 普通債	297.5	60.2	300.9	60.4	323.7	62.3	
	(1) 総務債	20.1	4.1	6.6	1.3	29.7	5.7	
	(2) 民生債	22.1	4.5	18.5	3.7	15.1	2.9	
	(3) 衛生債	17.6	3.6	28.5	5.7	25.7	4.9	
	(4) 農林水産業債	8.3	1.7	7.3	1.5	6.8	1.3	
	(5) 土木債	96.6	19.5	85.3	17.1	86.6	16.7	
	(6) 消防債	6.9	1.4	6.6	1.3	6.9	1.3	
	(7) 教育債	50.7	10.3	57.9	11.6	52.1	10.0	
	(8) 減収補てん債	1.6	0.3	0.6	0.1	0.0	0.0	
	(9) 減税補てん債	30.4	6.1	30.4	6.1	29.9	5.8	
	(10) 臨時税収補てん債	5.0	1.0	4.7	0.9	4.3	0.8	
	(11) 臨時財政対策債	38.3	7.8	54.5	11.0	66.6	12.8	
	うち合併特例債		0.0	0.0	0.1	0.0	33.4	6.4
	債	2 災害復旧債	0.0	0.0	0.9	0.2	1.5	0.3
特別会計債	公共下水道事業債	171.5	34.7	172.2	34.6	171.6	33.0	
	農業集落排水事業債	13.4	2.7	13.9	2.8	14.4	2.8	
	駐車場整備事業債	11.1	2.2	9.3	1.9	7.5	1.4	
	その他	0.6	0.1	0.8	0.0	0.7	0.0	
	計	196.6	39.8	196.1	39.4	194.3	37.4	
合計		494.1	100	497.9	100	519.4	100	

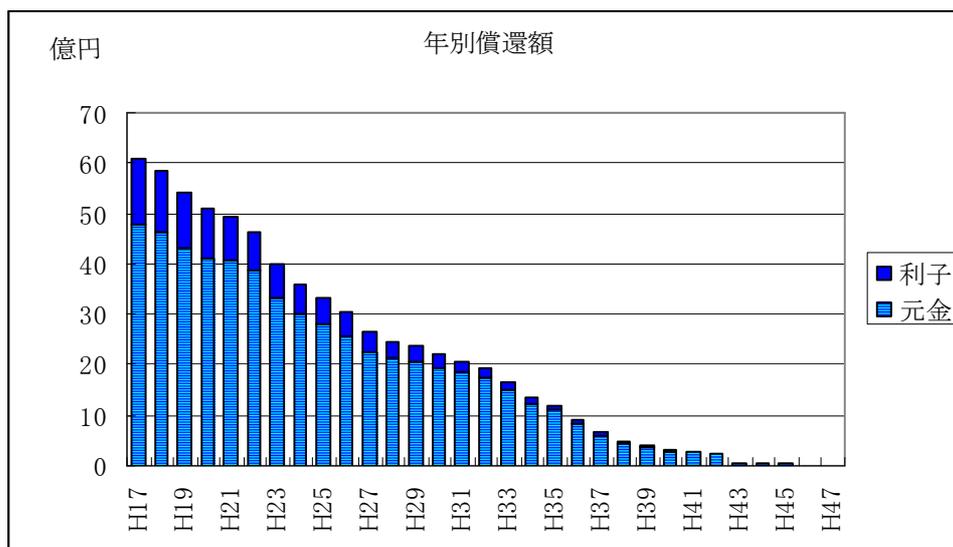
(4)償還予定

平成 17 年度末残高の償還予定は次の通り。

丸亀市資料より

(普通会計 単位:億円)

支払年度	元金	利子	計	支払年度	元金	利子	計
H17	47.9	13.0	60.9	H29	20.7	3.0	23.7
H18	46.4	12.2	58.6	H30	19.5	2.6	22.0
H19	43.1	11.2	54.3	H31	18.5	2.1	20.6
H20	41.0	9.9	50.9	H32	17.5	1.7	19.2
H21	40.7	8.7	49.4	H33	15.1	1.4	16.4
H22	38.7	7.6	46.3	H34	12.4	1.1	13.5
H23	33.1	6.6	39.8	H35	10.9	0.8	11.8
H24	30.0	5.9	35.8	H36	8.5	0.6	9.1
H25	28.1	5.2	33.3	H37~H41	19.6	1.5	21.1
H26	25.7	4.5	30.3	H42~H47	3.4	0.2	3.6
H27	22.4	4.0	26.4	合計	564.5	107.3	671.8
H28	21.2	3.5	24.7	比率(%)	84.0	16.0	100.0



償還年数は民間と比べると、比較的長期である。前項で見たように利率は近年比較的lowはなっているが、返済期間が長いため、公債費に占める利息の割合は16%と高い。

(5)金利上昇と財政負担

バブルの破綻から長期間続いた不況により、日本銀行による金融緩和政策(いわゆるゼロ金利政策)による低利息の状況が長く続いたが、これは極めて異常な状況であり、金利の上昇期が近づいていることは間違いない。

公的部門の場合、長期固定金利で借り入れているため、金利の影響は遅く現れ、むしろ景気上昇又はインフレーションによる税収の増加などの財政的にはプラスの要因が先行することが多いが、自治体は税収が増加すると交付税が減少するため、政府部門ほどインフレ等の恩恵を受けない。

90年代以降、デフレ基調が続き、日銀のゼロ金利政策継続という要因もあって、名目金利は極めて低水準で推移してきたが、ようやく景気が本格回復してきたこと、デフレ脱却の目処も立ってきたことに加え、高齢化の進展に伴う貯蓄率の低下が見込まれることなども考慮すると、中長期的な金利上昇は避けられない見通しにある。因みに、過去を見ると、平均的なプライムレートは5%であり、物価上昇率などの要因によっても名目金利には振れが生じてくるとはいえ、3%を超える水準は十分想定しておく必要がある。今後の起債に対する公債費が増加する可能性は極めて高い。地方債は返済期間が非常に長いことから、公債費に対する利息変動の影響は急激に現れないが、影響は長期間に亘る。一方、起債対象事業との関連を考えるならば、同じ事業に関する支出総額は増加する＝公費負担額は増加する。この点からは、事業採択はより慎重に行なわれる必要がある。

(6)下水道

丸亀市の下水道は、旧丸亀市は単独整備、旧綾歌・飯山町は県の広域都市下水に参加する形(流域型)、と別の体系で都市下水の整備を行っている。旧 2 町は、この他農業予算による農業集落排水事業を行っている。

下水道は狭い区域に住宅・施設が密集している地域で効率的な処理が出来るシステムであるため、農村集落排水事業は、受益者負担率が低く、一般会計からの繰り入れが恒常的に必要となる。都市下水は整備途上のインフラであり、整備率が予定よりも遅れていることなどから、加入者負担金による初期投資の回収が遅延しており、香川県下市町の合計で将来最も整備のための財政負担が多額となるのは下水道事業であると思われる。

下水道関連の一般会計からの繰入額の推移は以下の通り。(予算ベース)

(単位:百万円)

	H13	H14	H15	H16	H17	H18
下水道特別会計繰入	1,653	1,685	1,762	1,599	981	900
うち旧丸亀	1,460	1,460	1,557	1,400	-	-
うち旧 2 町	193	225	205	199	-	-
農業集落排水特別会計繰出し金	89	55	135	134	110	106

下水道は、雨水の排水と汚水の処理を含む排水とに区分され、雨水の排水は治水の一部であり、一般会計負担、汚水については原則利用者負担とされている。このため、特別会計として別経理されており、一般会計からの繰出しは、雨水処理の一般会計負担分を含んでいる。

		A	b	c	d	e	f	g	h
		供用開始 区域内人 口(人)	水洗化 人口(人)	全体計 画面積 (ha.)	認可面積 (ha.)	d÷c%	供用開始 面積(ha.)	f÷d%	f÷c%
①	旧丸亀	41,170	37,529	1,672	1,298	77.6	1,226	94.5	73.3
②	旧飯山	4,964	3,432	431	255	59.2	212	83.3	49.3
③	旧綾歌	3,458	2,730	338	212	62.7	97	45.7	28.6
④	農業排水	2,431	1,835						
⑤	合計	52,023	45,526	2,441	1,765		1,535		
⑥	市の人口・面積	110,084	110,084	11,179	11,179		11,179		
⑦	⑤÷⑥%	45.4	39.8	21.8	15.8		13.7		

旧丸亀市では、計画に対する供用開始面積は73%であり、他地区に比べると高いが、そもそも計画面積も大きく、残面積に対する投資額のウェイトも高くなることが予測される。

都市下水は、人口が集積する地域で効率的となるシステムである。

また、下水は主として勾配を利用して処理施設まで運ぶため、当初から計画地域の比較的

詳細な設計が行われるが、当初から計画面積全部の供用開始までには非常に長期間を要し、この間に人口減、企業の撤退・進出、人口移動等により人口集積地域が変化することが多い。

起債に関しても、「資本費平準化債」と呼ばれる初期投資分の繰延べを行う借り換え制度があり、整備が早いほど初期投資を利用者負担で賄うことが出来るとされている。

このため、計画に対して順次認可が取られていくのであるが、旧丸亀市では汚水処理施設も老朽化しており、処理場の再建を含めた計画見直しの必要性について検討が望ましい。

旧 2 町の汚水処理施設は県が行う(流域型)タイプであり、処理費用は負担金として支払われる。処理施設の建設に関する負担は計画に応じて負担するため、計画の見直しは負担額の支出水準にも影響する。

5.財政分析を通した丸亀市の財政構造と将来負担要因

(1)丸亀市の財政構造

ここまで、いくつかの切り口により、丸亀市の財政状況を検討してきた。類似人口規模の都市との比較で見ると、歳出規模がそれなりの水準にとどまり、将来の負担となる地方債残高もそれほど大きくないなど、現状はそれなりに評価できる。

その一方、潤沢な競艇からの繰入金を前提とした歳出構造となり、繰入金がほとんど期待できなくなっているにも拘らず、サービスの外部化への対応が遅れた構造は変らないままで、民間比では高コストとなっている直営サービスを維持していることが、財政の硬直化を生み、最大の課題となっている。市としても行財政改革の計画に方向性は示されているところである。

競艇からの繰入金は、競艇事業改革を行っているものの、競艇収入の多寡により市の運営が左右されるべきものでもない。丸亀市の事業計画は、合併特例債を活用することとしており、公債費に対する実際的な負担額は少なくなるよう、健全財政に心がけているが、後述するとおり、交付税改革を通じ今後歳入がさらに減少するとみられることなども考慮すれば、直営サービスの外部化、又は高コスト体質の是正が喫緊の課題である。

特に直営サービスにつき、他都市に比べ人員が突出しているのは、幼稚園・保育所・給食事業・ごみ収集・し尿処理である。

正規の職員の処遇の問題はあるものの、給料カットや臨時職員による総体の単価抑制、退職不補充といった対処療法では、問題解決にならないことを十分認識する必要がある。個別の事例で見ると、官民混合供給事業の官民での処遇格差も、看過できる水準とは言えず、是正に向けた取り組みが求められる。

差し迫った学校施設の老朽化・耐震化への対応が求められていることに加え、2015 年以降、後期高齢者の増加が本格化することや、施設の更新投資が本格化するとみられることなどを考慮すると、財政構造の早期の転換が求められる。

(2)地方交付税会計—構造的歳入減少要因

なお、昨今の地方財政悪化の主な要因として地方交付税の減少が挙げられるが、現行の地方交付税制度は、財政調整機能に加え財源保障機能を担っているとされており、90年代後半以降大幅な財源不足が生じる構造となっている。財源不足額は、2003年度の17.4兆円をピークに漸減しているが、それでも2006年度予算で8.7兆円の不足が見込まれている。具体的な財源対策については、通常収支分5.7兆円を一般会計特例加算0.7兆円、財源対策債1.7兆円、臨時財源対策債2.9兆円(交付税措置)ほかで調達し、減税に係る補てん措置分3.0兆円を法人税の交付税率引き上げ、交付税特別会計借入金1.1兆円(国・地方折半)ほかで調達している。

この結果、交付税特別会計の借入金残高(2006年度末に53兆円に達する見込み)のうち34.2兆円が地方負担分とされているほか、交付税措置をすることとされているもののうち、財源対策債だけで発行累計額は20.6兆円に達している。

以上みてきたとおり、交付税特別会計による繰り回しが限界にきていることを、現実感を持って深刻に受け止める必要があるが、交付税特別会計の持続的な運営のためには、さらに大幅な交付税の削減が避けられないと認識すべきだろう。因みに、上述した約55兆円を20年程度で償還するとすれば元利償還額は年平均2.3兆円程度に達し、一般会計や借入による増額をも行わないとすると、2~3%の経済成長による法定率分の増加を10年程度見込んだとしても、4~6兆円の交付税減額は避けられないものと試算される(減少割合は2~3割)。

(3)要検討事項及び財政負担要因

①財政負担要因

財政分析の各項目で触れているが、本文の中に含まれている事項も含め、丸亀市の将来財政負担要因を挙げる。

- ・ 団塊世代の退職金負担
- ・ 平均年齢上昇・合併調整に伴う人件費増加
- ・ 臨時職員に関する法制の改正による人件費増加
- ・ 高齢化・少子化対策等社会情勢の変化による扶助費増加
- ・ 金利上昇による公債費増加
- ・ 70年代以前に建設した施設の再投資
 - 教育施設
 - 上下水道
- ・ 必置施設の耐震診断・耐震改修
 - 小中学校
- ・ 整備中の社会資本に対する投資
 - 下水道

- ・ 整備以降時間が経過している社会資本に対する維持費
社会資本全般
(特に償却累計が進んでいる道路・橋梁)

②要検討事項

1)で述べたとおり、丸亀市では、潤沢な競艇からの繰入金を元にした歳出構造を転換しきれておらず、歳入の減少と共に、人件費(及び扶助費)が投資支出を押し出す構造になっている。また、社会資本及び諸施設の老朽化に伴い、再投資が必要となることが予測される。

直接サービス提供を外部化すると、人件費は減少するが、委託費等が増加する。しかし、ウエイトの高い保育所は特に官民混合供給であり、現状を見ると「官で供給する=コスト高」の現況にあり、これは丸亀市の人件費の構造に問題があることを示している。

よって、丸亀市の最重要検討事項は、投資支出と人件費支出のバランスの再構築であり、具体的には社会情勢の変化を勘案し、各部門からの長期投資予測を合わせることから始める長期投資計画の策定と人件費の検証及び直接提供サービスの外部化の検討である。

6. 資金繰り

(1)出納閉鎖期間の入出金取引

財務分析からは少々外れるが、夕張市の一時借入を利用した「粉飾」事件を受け、丸亀市の資金管理の状況の調査を行った。

1)管理状況

歳計現金、歳計外現金、基金の預金残高と収入・支出の記録を日次で継続的に照合することにより処理の妥当性が検証されている。

歳計現金は、一般会計・特別会計の歳入歳出に関する現金で、年度決算の次年度繰越金と一致する。

歳計外現金は、最終的に市に帰属しないなどの理由で歳入・歳出に計上されないものである。職員給料の源泉税等の預かり金が金額的に一番のウエイトを占め、公営住宅の敷金なども歳計外現金である。このため、一時的にもマイナスとなることはない。

平成 18 年 4 月 3 日を抽出し、残高照合が行われていることを確認した。

項目		金額	照合
歳計現金	17 年度	△ 439	
歳計現金	18 年度	△522	
歳計外現金		168	
合計		△ 793	指定金融機関残高と日次照合
基金	指定金融機関	5,425	指定金融機関残高と日次照合
	その他	11,415	
	合計	16,840	

2)出納閉鎖期間中の入出金の内容

それぞれ記録に基づき残高管理されており、定期的に監査委員により照合されている。

歳計現金については、平成18年3月から5月末日までの照合された記録に基づく残高と、決算上一般会計・特別会計次年度繰越額は一致していた。

4月・5月の平成17年度に帰属する一般会計歳入歳出の主なものは次のとおり。(100万円以上の項目を抜き出した資料より集計している。)

(単位:百万円)

収入	4月	5月	支出	4月	5月
課税分	335	15	基金積立	0	2,500
補助金	640	354	特別会計繰出金	0	3,088
合併支援交付金	417	0	用地購入費	1,013	0
事業・事業債	4,550	273	その他	943	248
減税補てん債他	1,426	0			
その他	10	135			

複式簿記の制度をとっていないため、期末日の公債・基金の残高と歳計現金の残高に不一致がないことを貸借対照表の各項目の検証により証明するような仕組みではない。

このため、歳計外現金の残高の内訳は不明であるなど、自治体に共通する問題はあるが、金額が大きい項目につき、異常な入出金は見受けられず、現状の管理体制下では、出納閉鎖期間を利用した操作が行われる状況にはないと思われる。ただし、管理状況が変化したとして、それを把握し得るか、については、照合文書の規定化および、土地開発公社などに貸付金を有しており、監査時に丸亀市の記録上の貸付金と土地開発公社等他団体の残高とを照合し、照合文書を保管するなどの手続きの追加が望ましい。

(2)一時借入金と基金繰り替え運用

一時的な現金不足には、「一時借入」及び「基金繰り替え運用」により対応される。一時借入は金融機関からの短期借入であり、上限は予算に定められている。平成17年度は合併のため、上限を93億円と高く設定していたが、平成18年度は50億円である。

平成17年度の一時借入及び基金繰り替え運用の状況は次のとおり。

17年度 月	一時借入			基金繰り替え運用		
	借入	返済	残高	繰替え	返済	残高
前期末			1,949			0
4	0	1,949	0	1,540	-	1,540
5	49	49	0	-	340	1,200
6	-	-	0	-	1,200	0

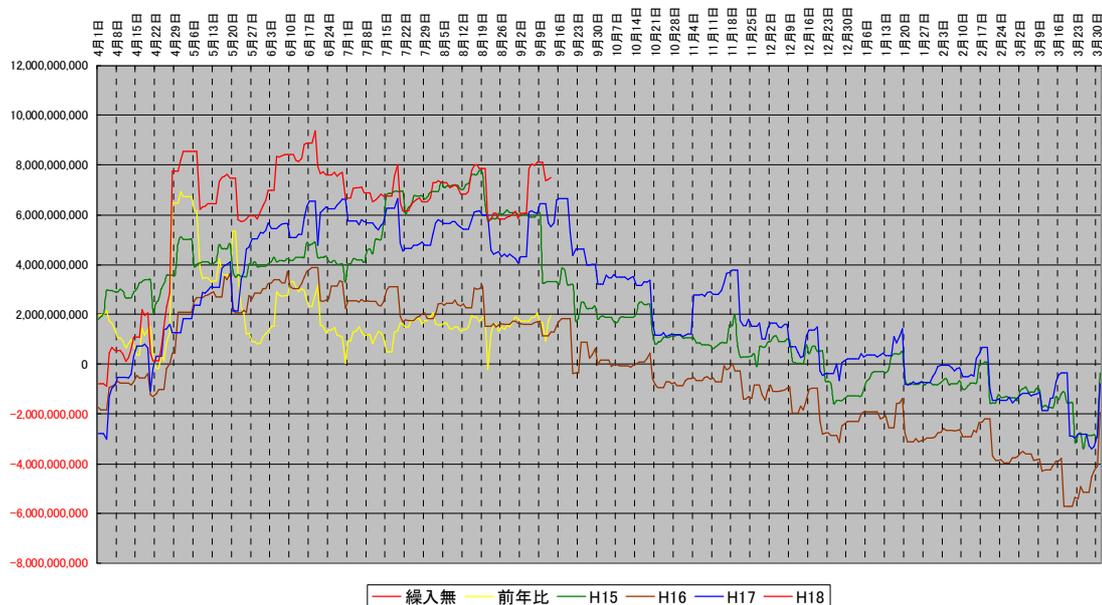
7	-	-	0	-	-	0
8	-	-	0	-	-	0
9	-	-	0	-	-	0
10	-	-	0	-	-	0
11	-	-	0	-	-	0
12	1,106	1,106	0	-	-	0
1	922	561	361	-	-	0
2	1,650	1,059	952	500	-	500
3		163	789	2,200	2,700	0

一時借入の担保として、基金の預金が差し入れられている。(平成18年度は借入枠50億円に対し、預金20億円)。一時借入の金利は10億円まではこの預金金利と同率、10億円～20億円までは+0.18%、それ以上は市場金利を基準とすることとされており、年間支払い金利も8万円程度となっている。

丸亀市では、年間の資金状況を予測し、不足が予測される部分のみ担保として差し入れているため、借入枠に対し担保が少なくなっている。

丸亀市作成、歳計現金の残高推移表

年度別歳計・歳計外現金残高状況



出納閉鎖の終了から年度前半にかけて現金残高が多く、12月から出納閉鎖までマイナスに転じる動きをしている。

年度途中の余剰資金については、この予測に基づき、短期の定期預金等により運用されている。

基金については、それぞれ条例・要綱に基づき設置されているが、運用時は資金規模が大きいかほど運用の幅が広がることから、資金自体はまとめて運用されている。運用方法は「丸亀市債券運用要領」に従い、国債・政府保証債・地方債に限定されており、全ての基金に共通しており、運用益も延運用額に応じて配分されるなど、基金毎の残高は区分されており、運用・処理方法は妥当であると思われる。

平成 18 年 9 月現在の運用状況は次の通り。

運用先	金額(億円)	平均利回り(%)
金融機関	132.8	1.44
国債・地方債	29.2	1.90
土地開発公社	14.6	0
合計	176.6	1.40

基金の運用は、元本リスクの低い預金・公債に限られているため、運用利回りは長期低金利を受け低くなっている。長期国債・公債は他と比較すると利回りは良いが、金利上昇過程では長期固定債権の保有は不利である。基金保有の債権は売却を予定するものではないが、金利が上昇すると、長期の固定金利の債権価格は下落する。

丸亀市では、それぞれの基金の使用予定と、丸亀市本体への資金提供予測も含め、全体として資金をどの程度固定化するかを年度毎に決定し、運用方針として所定の決裁が行われている。

平成 17 年度に積み立てられた合併振興基金 25 億円は、合併特例債を主財源としており、運用益で合併振興事業を行うこととされている。

通常であれば、起債(借入)と預金を行い、借入利息を払いながら預金利息により事業を行うようなことは行われませんが、合併振興策として前述のように合併特例債の元本・利息の 70%につき交付税措置されることを通じ制度化されている基金である。

このように、特に元本を使う予定のない基金については、普通会計で運用する＝繰り替えも選択肢の一つと考える自治体もある。

丸亀市においては、交付税措置されない地方債の起債は原則として行われていないとのことであるが、普通会計の地方債残高約 500 億円に対し、基金約 170 億の残高となっている。現在の機構上は、財政計画は財政課が行い、基金運用は会計課が行っている。年度運用方針の決定にあたり、市全体の中長期の資金計画を作成し、これに基づき年度運用計画を策定することが望ましい。

(3)その他預金

丸亀市土地開発公社(以下「公社」と呼ぶ。)の決算時点での預金残高は、継続して 1 億円を超えている。市の要請により購入した土地については利息・諸経費も含め精算される。このため、先行取得した用地をなんらかの都合で外部に売却し、利益が出た場合、売却益から法人税等を控除したものが剰余金として公社に残ることとなる。この部分が預金として残っているとのことである。公社の借入金は全て丸亀市からのものであり、無利息とされているが、市全体から見ると、市の支払う地方債利息と、必要資金以上に保有している預金の利息との差額は不要な支出である。

【意見】

土地開発公社で通常必要とされる運転資金は 2 百万円前後で十分と思われ、これを超える約 1 億円については、市からの借入金の返済検討が必要である。

第4 人件費

自治体で行財政改革を行う場合、殆どもれなく人件費についての検討が重要事項となっている。あげられる問題点は概ね共通しており、制度自体に基本的な問題があるものと思われる。

丸亀市では、平成17年3月に合併を行っており、旧1市2町(丸亀市・綾歌町・飯山町)の間での調整が特殊要因としてあげられる。

さらに、行財政改革にあたって、従来競艇収入により財政的に豊かであったことを背景に、民でも行える行政サービスの実施が充実しており、このため人件費率が高くなっている。

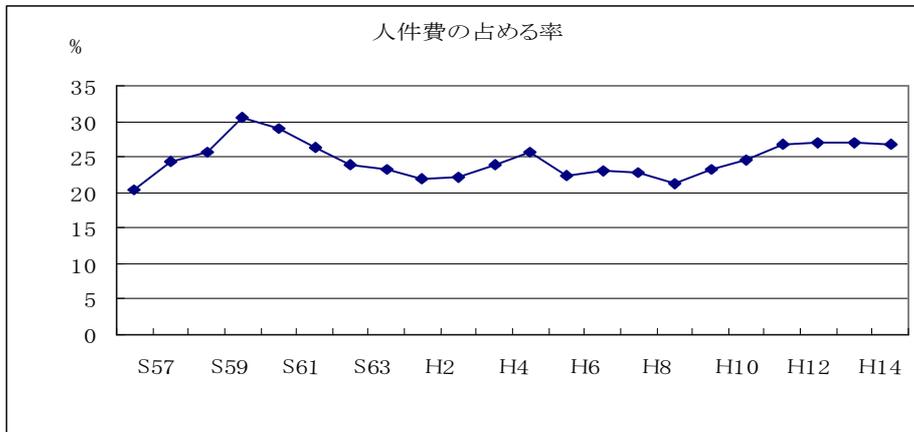
この項では、1項から制度を概観し、5項以下で丸亀市の内容につき、具体的検討を行う。具体的検討の対象のうち、個別の抽出による検証は幼稚園・保育所を主対象としている。

1. 制度の概要及び一般的な取組の趨勢

(1)人件費支出のウエイト

通常、人件費支出はサービス業である自治体の支出に相当なウエイトを占める。このため、歳出カットを行う場合、常にターゲットとして挙げられる。

旧丸亀市の統計データより、人件費が一般会計に占める割合の推移を示す。



増減はあるが、平成12年からは横ばいとなっているが、かなり高い割合を占めている。

同規模他市と比べると、職員数・人件費額が多いことが特徴である。また、合併によりこの傾向は強くなっている。(分析25ページ参照。)

(2)自治体の人件費等の制度の特色

通常、以下のような事項があげられる。

- ①評価差がなく、勤務年数による昇給が行われる。また、賃金カーブが急である。
- ②様々な業務があり、特殊勤務手当の種類が多い。

- ③退職金についても、最終俸給と年数により計算され、勤続年数により支給率も上がる。①により、基礎となる給与水準も勤続と共に上がるため、退職金についてはさらに勤続年数とともに急カーブで上昇する。勤続年数の長い退職者に関しては民間よりも相当に高い水準となっている。特に技能職に関し、同職種で民間比較をすると特に高い水準となることが多い。
- ④制度については、国に準じることと地方自治法に謳われており、自治体が自主的に決定できる項目は少ない。(昇格・特別昇給・特殊勤務手当の内容など。)
- ⑤給与等については全て条例に定められる。このため、職員組合はあるが、労使交渉により諸条件が交渉されても、給与制度自体に関する事項は条例に規定されなければ改正できない。
- ⑥上記④・⑤の特色から、諸制度の運用方法により、諸条件が調整される傾向がある。
- ⑦自治体職員の俸給等については、条例に定められる。また、現業職を除き、職員組合には交渉権がない。(交渉権はないが、雇用者として自治体は組合と意見交換を行う。)
- ⑧条例主義である一方、一般的に、いつ決められたかわからない取り決めが明文化されず、不文律化されることにより、見直しが行われずに放置されていることが多い。

(3)公務員人件費に関する国の改正

①給与制度

人事院の勧告により、平成18年度から給与制度が大幅に改正されている。

改正の概要は、昇給を毎年1月のみとし、現在の1号を4号に分割した新しい給料表を用い、昇給に4～8号の幅を持たせて評価差をつける、というものである。給料表は年齢による昇給カーブを現在よりも緩やかにするなど、民間給与制度との差異を考慮したものになっている。

また、一般的な水準を低くした上で地域給を定める見直しは地方の自治体の水準に影響し、都市部以外では約5%程度の水準の見直しが行われることになる。

これは国家公務員を対象とした改正であるが、前述のように、自治体ではこれに準じた制度とすることが求められる。

②退職金

団塊世代の退職金負担が問題とされているところであるが、国においては平成18年度より、評価を取り入れた方法に改められることとなっており、地方自治体もこれに準じて改正されることとなる。ただし、現在退職した場合の支給額は保証される。後に見るように、退職金は勤続20年を境に増加する制度となっており、改正後も暫くの間は、制度改正による支給額減少効果は限られる。

(4)その他の動向

- ・ 人員減→委託の動きが強くなっている。ただし、国においては、国立大学等を独立行政法人化することなどの制度改革が主たる職員数の減少要因であり、「準公務員」を含め

れば公表されているほど減少はしていない。

- ・ 多くの自治体で一律給与カットが行われている。本来、基本的なベースの見直し、評価を入れるべきところであるが、緊急避難的に一律カットされている。

その他、ここ5年間ほどの間に行われているものとしては以下のものがある。

- ・ 諸手当の見直し
- ・ 一定年齢での昇給停止
- ・ 特別昇給の運用の限定
- ・ 退職金支給時の特別昇給の停止

2.1 市(旧丸亀市)2町(旧綾歌町・飯山町)との合併と人件費

(1)合併時の協議内容

1)基本方針

平成17年3月に丸亀市・綾歌町・飯山町が合併し、現在の丸亀市となっている。合併にあたっては合併協議会により各種の制度の調整が行われ、基本的には旧丸亀市に併せるような調整が行われている。

合併協議調整結果によると、給与関連の協議の主要な内容は以下の通り。

- ・ 部長・課長などの補職名と、保育士・保健師などの職種名を整理した。
- ・ 初任給・手当の種類・職責と給料表の級の対応・手当の内容・特殊勤務手当の内容については旧丸亀市の制度を基本として調整している。

2)合併のための調整

なお、旧丸亀市と2町との間には、職員の給与の水準に格差が生じているとのことである。

合併に関する考え方の基本は合併特例法第9条第2項に次のように定められている。

「合併市町は、職員の任免、給与その他の身分取扱いに関しては、職員の全てに通じて公正に処理しなければならない。」

合併にあたって、実務的に課題となることは、基本給に関する部分の旧自治体間での調整である。具体的には①支給水準の調整と、②職階の調整の2点であると思われる。

①支給水準については、これを受けた総務省の指針によると、「合併前後で不均衡の生じないよう取り決めるを行う必要があります。」とされており、事例として同一の経歴を有する職員は同一の給料を支給することを基本方針とし、再計算を行い6年間で是正した例を挙げている。

丸亀市では、旧2町の職員各人につき、丸亀市の類似経歴の職員を個別に対応させ、給料月額を合併後の給料表にあてはめた差異につき、最長5年間を目処に1号(12月)を上限とし、昇給短縮により調整することとしている。

具体的な調整方法については、合併協定書には明記されていないが、実務的には極めて重要な取り決めであり、新市において合併後の平成17年3月22日に専決処分により制定された条例に基づき、決裁書が作成され、職務執行者により決裁されている。

②また、職階については、旧 1 市 2 町の新設合併であることから、新しく作られた職制上の職階にあてはめられている。

これらについても、具体的な記録は残されていない。

具体的な給料表への当てはめ方としては、②で決められた職階から給料表の級が決まり、合併前の給料月額から給料表の号を決めている。

(2)合併前の水準の比較

1)合併旧市町の水準

「香川縣市町行財政要覧」平成 17 年 2 月より、平成 16 年 4 月現在の各種指数を比較すると次のようになる。

項目	単位	丸亀市	綾歌町	飯山町
1 人あたり住民数*注 1	人	197.5	208.6	257.8
平均年齢	歳・月	45.02	44.08	44.05
平均給料	千円	372.9	346.9	334.1
ラスパイレス指数*注 2	%	98.3	93.0	87.4
一般職員数	人	892	105	126
うち一般行政職	人	412	57	68
一般行政職の比率	%	46.2	54.3	54.0
住民数	万人	8.15	1.19	1.75

注)1. 一般行政職の職員 1 人あたりの市民の数。

2. 地方公務員と国家公務員の給与水準を、国家公務員の職員構成を基準として、職種ごとに学歴別、経験年数別に平均給料月額を比較し、国家公務員の給与を 100 とした場合の地方公務員の給与水準を指数で示したもの。

ラスパイレス指数において旧丸亀市の水準は合併市町の中では高い。(当時は国の水準に合わせる事が基本とされていた経緯もある。)また、一般行政職の比率は旧丸亀市で低くなっており、本来の専門職・技能職等の職員数が多いことを示している。

一般行政職 1 人あたりの住民数については、通常自治体の規模が大きくなるほど多くなると考えられるが、これについても旧丸亀市の数値が一番少ないことには注視が必要である。

旧綾歌・飯山町の消防は一部事務組合であり、一般職員数に含まれなかったことも、一般職員に対し行政職の割合が丸亀市に比べ高くなる要因にはなっている。

2)旧市の間での他市比較・旧町の間での他町比較

丸亀市が香川県の市の中で突出して数値が高いわけではないが、従来市と町の間では一般的に給与水準には差があったものと思われる。

香川県内・市の数値(香川県市町行財政要覧 平成 17 年 2 月)

項目	単位	旧丸亀	高松	坂出	善通寺	観音寺	さぬき	東かがわ
1人あたり住民数	人	197.5	290.3	195.1	163.5	201.9	169.2	172.8
平均年齢	歳・月	45.02	42.07	45.11	45.02	48.00	43.03	41.07
平均給料	千円	372.9	363.9	375.9	362.6	382.5	337.5	327.9
ラスパイレース指数	%	98.3	100.8	97.5	95.9	96.0	95.0	94.3
一般職員数	人	892	3061	829	342	402	813	329
うち一般行政職	人	412	1153	305	214	222	334	219
一般行政職比率	%	46.2	37.7	36.8	62.6	55.2	41.1	66.6
住民数	万人	8.15	33.47	5.95	3.5	4.48	5.65	3.78

香川県内・町の数値の分布(香川県市町行財政要覧 平成 17 年 2 月)

項目	県内町の数値			
	最高値	綾歌町	飯山町	最低値
1人あたり住民数	282.4	204.7	255.9	65.9
平均年齢	46.09	43.06	43.05	40.03
平均給料	374.6	343.1	327.4	310.2
ラスパイレース指数	99.4	97.2	89.4	85.0

分析にも記載したように、合併奨励政策により、小規模市も誕生している。市と町の職員の間で給与差があることが当然であるわけではないが、ラスパイレース指数は都市部の大企業を基準とするため、この指数を基準とすると地方の物価水準やその地域の一般的な民間企業の給与水準に比べると差があることが指摘されている。町の区域では、土地などの資産を含めた物価水準が低いこと、中小企業が多く、民間給与の水準も低いことから実感的にラスパイレース指数が低くなる運用がされていたものと思われ、見方によってはある意味では合理的な運用とも言える。

旧町職員と対応する職歴の丸亀市の職員との間で調整が必要となった号数は、概ね 1 号～6 号とのことである。特に調整幅の大きい人員の要因は、旧町技能職において、一般行政職の給料表をあてはめることとなったためなどにより発生している。

3)合併後ラスパイレース指数

平成 17 年の香川県内の市町ラスパイレース指数、及び市の前年比は次のようになっている。

7 市			28 町	
自治体	17 年度	増減	自治体	17 年度
高松市	97.2	△ 3.6	大野原町	97.9
丸亀市	97.1	△ 1.2	多度津町	97.7
坂出市	97.2	△ 0.3	詫間町	96.4
善通寺市	96.5	0.6	}	
観音寺市	96.2	0.2	牟礼町	86.5
さぬき市	95.4	0.4	塩江町	86.5
東かがわ市	92.3	△ 2.0	三木町	84.0
7 市平均	96.0	△ 0.8	28 町平均	92.8

総務省指針にも「住民の理解を得られるものでなければなりません。」と重ねて記載されており、法規の上でも、合併により処遇が下がることのないよう定められているが、処遇を均一にすることは要求しているものではない。協議の結果、処遇については早急に旧丸亀市に併せることが丸亀市の方針となっている。処遇の併せ方としては、あるべき水準を合併後の自治体で再考の後に新しい制度に移行する方法も考えられる。丸亀市では、7 級まで勤続により自動的に昇給昇格するため、多額になることがある。(要調整額は給与表の号数で最大 6 号とのこと。)

調整を行うための昇給期間の短縮については、運用による差異が発生し、さらにそれが市民・議会の目に触れにくい部分である。

合併後の調整方法については、昇給が合併後、議会・市長が選挙で選出されるまでの間に行われる事務(4月1日昇給)であったため、市長職務代行者の決裁により条例化されている。

条例附則、(給料の調整)4 には、「市長は前項の規定により決定された継続職員の職務の級、号給又は給料月額及びこれらを受ける期間に通算されることとなる期間について、合併前の条例の相違によって、継続職員の間不均衡が生じている場合には、他の職員との権衡を考慮し、別に市長が定める基準により施行日以後できるだけ早期に所要の調整を行うものとする。」とされており、昇給についても承認されているため、手続きは規則に従って行なわれている。

合併による選挙等の日程と日常事務の進行の関連上この手続による必要があったが、後年度に影響する重要事項であり、選任後の現在の議員・市長の下で、人事新制度導入に併せて再検討されることが望まれる。

【意見】

調整の内容については、昇給昇格の項で記載するが、調整は5年間にわたって行われるものである。新制度の導入時に全体のあり方を含め、検討を行う必要があると思われる。

丸亀市では、行財政改革の一環として、人員の削減を行う予定であるが、退職者不補充によることを原則としている。

合併による財政面での合理化を考える場合、合併による事務の合理化と人員削減による義務的経費の削減効果が最も大きな要因である。職員の配置は市でも今後の重要課題とされているが、処遇について考えるならば、義務経費増加要因である。

参考)特別職・議員報酬についても旧丸亀市の水準へと引き上げられたが、特別職の人員は合併により3分の1となり、議員定数も合計数56名から34名へと大幅に減少している。(なお、次回選挙時の議員数は30名となる。)

	単位	旧丸亀	旧綾歌	旧飯山	丸亀市
市町長報酬月額	千円	971	783	827.4	971
議員報酬月額	千円	457	292	322.9	457
議員数	人	28	14	14	34

3.丸亀市での制度見直しの実施状況

(1)重要な事項

- ・ 昇給は58歳で原則として停止する。(58歳で延伸され、2年で1号の昇給となる。)
- ・ 退職時1号特別昇給は平成18年度から停止する。
- ・ 特殊勤務手当の整理を平成14年度及び平成16年度に行っている。
- ・ 諸手当の見直しも、近距離の通勤手当の支給停止など、平成18年度から行っている。

(2)国の制度改革への対応

自治体でも、当年度(平成18年度)からの導入が行われているが、丸亀市では来年度以降の導入を予定している。

(3)行財政改革

丸亀市では、行財政改革推進計画を策定しており、その一環として定員適正化計画が作成されており、18年度より役職毎の一律給料カットが行われている。

1)定員適正化計画

退職者原則不補充を基本とし、事務事業・職員配置の見直しと民間委託等の推進により、計画的に職員数を削減することとしている。

これにより、平成17年度4月1日現在で1,203名の職員を平成22年度までに980名とする計画である。計画は定年退職者数を用いているが、平成17年度の定年以外の退職者は38名にのぼり、勸奨制度による早期退職や普通退職によって、計画は前倒しで達成されると思われる。

(定員適正化計画)

年度	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度
人員	1,203	1,190	1,143	1,084	1,020	980
累計削減率	-	1.1	5.0	9.9	15.2	18.3
退職予定者数	13	47	59	64	63	53

定員適正化計画の基本にも書かれているが、無条件に早期達成が好ましいわけではなく、自治体が行うべき業務に支障が生じないように、現在行っている業務内容の点検から導き出される性質のものである。統廃合・外部委託・民営化などの方法を検討し、職員配置計画に基づき削減されるものと思われる。

丸亀市の作成した平成17年4月時点での職員数の類似団体との比較は以下の通り。合併により人員の重複する部分があるため、全体的に類似団体よりも多くなっている。

旧丸亀市からの特徴でもあるが、民生・衛生部門の現場職員数が多い。(32 ページ参照)

2)給料カットについて

平成18年度から、職員給与等を役職に応じて一律給料カットを実施している。給与は条例により定められている事項であり、カットにあたっては3年間の時限条例を制定して行っている。カット率は役職・号給により2～10%である。(次表参照)

平成18年度役職別平均給料

(単位:円)

役職	平均給料(年額)	平均給料(月額)	カット率	カット額(年額)
部長職	5,718,429	476,536	10.0%	571,843
課長職	5,553,864	462,822	8.0%	444,309
副課長職	5,262,330	438,527	6.0%	315,740
担当長・副主幹	5,102,015	425,168	4.7%	239,795
主査	4,586,989	382,249	4.2%	192,654
主任・副主任	3,571,799	297,650	3.5%	125,013
主事・主事補	2,606,071	217,173	2.0%	52,121

期末手当・勤勉手当等・時間外勤務手当・管理職手当等の月額給料を基準とする手当はカット前の給料を用いて計算される。

一律給料カットは、多くの自治体で行われているが、財政逼迫を受け、行財政改革の一環

として期限を区切り、緊急避難的に行われているものであり、職種間での賃金差がないこと、評価差がないことなど、一般的に自治体(及び公的部門)の問題とされている事項を解決するものではなく、長期的には、給与制度全体の枠組みの改革が必要である。

【意見】

行財政改革の人員削減目標は他市比較、財政的観点から導かれたものであり、本来は、現在行われている行政サービスの実態の分析と将来計画から導き出されるべきものである。

また、一律給料カットは財政難を受けた緊急避難的なものであり、基本的には給与制度の枠組み全体の検討と改革が必要である。

4.丸亀市の現況

(1)丸亀市の人件費の推移(1市2町統合データ・丸亀市作成)

丸亀市の人件費の推移を見ると次ページのようになる。

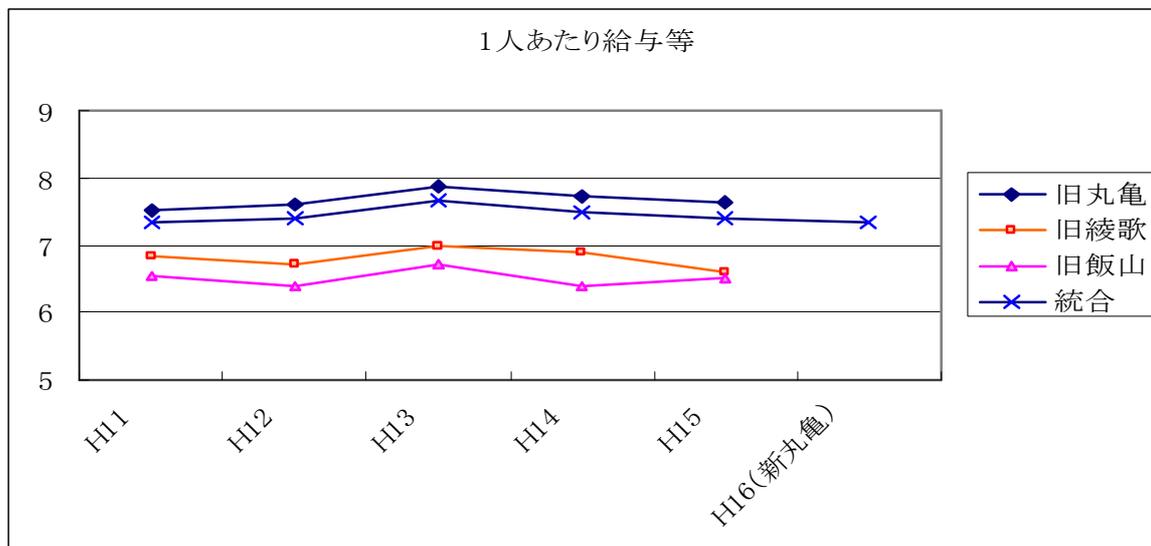
区分	H11	H12	H13	H14	H15	H16(新丸亀)	(増減)H16-H11
1 議員報酬手当	376,384	389,417	382,682	381,643	367,925	364,000	▲ 12,384
2 委員等報酬	206,204	227,495	192,208	203,864	201,330	197,049	▲ 9,155
3 特別職報酬	145,202	146,370	144,192	145,488	139,850	115,401	▲ 29,801
4 職員給	6,920,491	6,800,304	6,888,794	6,663,015	6,478,476	6,856,077	▲ 64,414
(1)基本給	4,383,090	4,353,587	4,424,037	4,297,675	4,275,818	4,489,379	106,289
(ア)給料	4,288,182	4,255,796	4,325,781	4,201,803	4,179,747	4,368,508	80,326
(イ)扶養手当	94,908	97,791	98,256	95,872	96,071	120,871	25,963
(2)その他の手当	2,537,401	2,446,717	2,464,757	2,365,340	2,202,658	2,366,698	▲ 170,703
(ア)住居手当	47,561	47,833	49,611	51,804	55,278	57,341	9,780
(イ)通勤手当	60,591	60,027	60,665	56,114	56,269	52,810	▲ 7,781
(ウ)特殊勤務手当	65,508	62,991	62,427	62,195	57,625	52,094	▲ 13,414
(エ)時間外勤務手当	151,177	148,173	140,148	153,668	143,803	192,155	40,978
(オ)宿日直手当	7,506	6,762	6,269	6,332	6,555	7,844	338
(カ)休日勤務手当	452	101	67	119	207	481	29
(キ)管理職手当	243,755	243,313	242,371	230,549	211,633	215,363	▲ 28,392
(ク)期末勤勉手当	1,957,311	1,870,432	1,890,538	1,793,969	1,660,108	1,772,500	▲ 184,811
(ケ)児童手当	3,540	7,085	8,760	10,590	11,180	16,110	12,570
(コ)その他	0	0	3,901	0	0		0
5 地方公務員共済組合等負担金	1,150,479	1,143,667	1,174,602	1,158,485	1,147,925	1,205,242	54,763
6 退職金	597,314	786,556	888,091	553,205	776,350	1,492,361	895,047
(1)退職手当	474,407	666,753	767,452	432,506	643,157	1,380,219	905,812
(2)退職手当組合負担金	122,907	119,803	120,639	120,699	133,193	112,142	▲ 10,765
7 恩給及び退職年金	7,662	7,339	6,665	6,074	5,206	4,323	▲ 3,339
8 災害補償費	10,957	10,748	11,214	10,638	10,816	10,252	▲ 705
(1)地方公務員災害補償基金負担金	9,088	8,992	8,872	8,769	8,354	8,022	▲ 1,066
(2)その他	1,869	1,756	2,342	1,869	2,462	2,230	361
9 職員互助会補助金	24,398	24,173	23,823	23,418	23,108	23,365	▲ 1,033
10 その他	10,103	9,977	9,481	10,504	10,388	13,252	3,149
人件費合計	9,449,194	9,546,046	9,721,752	9,156,334	9,161,374	10,281,322	832,128
うち退職金を除く	8,851,880	8,759,490	8,833,661	8,603,129	8,385,024	8,788,961	▲ 62,919
職員数(人)	1,098	1,075	1,052	1,045	1,029	1,096	▲ 2
1人当たりの人件費	8,606	8,880	9,241	8,762	8,903	9,381	775
1人当たりの給与等*	7,351	7,390	7,665	7,485	7,411	7,355	5

* 給与等:職員給と共済組合負担金の合計

平成 11 年度から見ると、職員 1 人当たりの支給額は増加している。

退職金支出の増加は勸奨を含む退職者数が増加したことが原因である。(91 ページ参照)

旧市町および統合の1人あたり給与等の推移



(2)関連法規

前述のように、地方自治法により、国の制度に準ずることとされており、国の制度に準じて条例が制定されている。

主なものとしては、

- ・ 丸亀市職員の給与に関する条例
- ・ 丸亀市職員の初任給、昇格、昇給等の基準に関する規則
- ・ 丸亀市職員の退職手当に関する条例
- ・ 丸亀市職員の特殊勤務手当に関する条例

及びその施行規則などである。

5.昇給・昇格

給与制度の基本は給料表である。基本的に級は職務の内容により決まり、その中で毎年1号を基本に昇給する。級が上がることを昇格というが、実際に管理職になるなどの職責の昇任とは必ずしも一致しておらず、7級までは一定年数の在職により昇格する。基本的な内容等については「丸亀市職員の初任給、昇格、昇給等の基準に関する規則」(以下「昇格規則」と呼ぶ)に定められている。

(1)給料表の種類

丸亀市の条例に定められた給料表は、一般行政職のもののみである。当県の旧5市については、同様の制度となっている。(ただし病院を運営する市では医療職の給料表がある。)

①丸亀市の給料表(単位:千円)

着色の部分は対応する職員が在職している部分

級	1級	2級	3級	4級	5級	6級	7級	8級	9級	10級
号給	給料月額									
1	—	—	183,800	217,500	235,000	255,500	274,700	295,800	329,200	366,700
2	134,000	170,200	190,800	225,500	243,900	264,300	283,900	305,800	341,200	378,700
3	138,400	176,800	198,000	233,900	252,900	273,300	293,300	315,800	353,000	390,900
4	142,800	183,800	205,000	242,800	261,500	282,400	303,100	326,100	364,800	403,000
5	148,000	189,600	212,600	251,700	270,000	291,400	312,800	336,500	376,300	415,300
6	153,800	194,900	220,400	260,100	278,600	300,600	322,600	346,800	387,700	427,200
7	159,700	200,000	228,300	268,500	287,100	309,900	332,500	356,600	399,100	439,000
8	166,000	205,100	235,700	276,800	295,500	319,100	342,100	366,100	410,700	450,200
9	170,600	210,000	242,100	284,900	303,900	328,400	351,500	375,400	422,100	461,200
10	174,000	214,400	248,400	292,700	312,200	337,600	360,700	384,700	432,800	471,800
11	177,000	218,800	254,600	300,400	320,100	346,800	369,700	394,000	442,500	481,300
12	179,700	223,000	260,100	307,700	327,500	356,000	378,300	403,200	451,900	490,000
13	182,200	227,300	265,600	314,600	334,900	364,900	386,700	411,800	459,600	497,400
14	184,200	230,500	270,600	321,400	342,000	373,500	393,700	419,700	466,000	504,200
15	186,200	233,400	275,700	327,400	347,500	381,000	399,200	425,500	472,400	508,600
16	187,800	236,500	280,200	333,000	352,200	386,500	403,900	431,100	476,900	513,000
17		239,400	284,200	336,600	356,200	391,500	408,100	434,900	481,200	517,400
18		242,300	287,900	339,900	359,500	394,900	411,500	438,500	485,300	521,800
19		244,100	291,100	342,900	362,300	398,400	415,200	442,400	489,400	526,200
20			293,400	345,200	365,200	401,800	418,700	446,000	493,500	530,600
21			295,200	347,400	367,700	405,200	422,200	449,600	497,600	535,000
22			297,200	349,700	370,200	408,500	425,700	453,200	501,700	539,400
23			299,100	351,900	372,700	411,900	429,200	456,800	505,800	543,800
24			301,100	354,100	375,300	415,300	432,700	460,400	509,900	
25			303,000	356,500	377,800	418,700	436,200	464,000	514,000	
26			304,800	358,700	380,400	422,100	439,700	467,600	518,100	
27			306,700	361,000		425,500	443,200	471,200	522,200	
28			308,700	363,200		428,900	446,700	474,800	526,300	
29			310,600				450,200	478,400	530,400	
30			312,500				453,700	482,000	534,500	
31			314,400				457,200	485,600	538,600	
32			316,200				460,700	489,200		

丸亀市の給料表は、他の自治体と比較すると、各級の号数が多いことが特徴と思われる。

②給料表上の人員数(平成 18 年 7 月末日現在)

着色の部分が、各級①給料表に定めのある号 (単位:人)

級	1級	2級	3級	4級	5級	6級	7級	8級	9級	10級	合計
合計	4	33	125	186	88	141	402	127	53	1	1,160
1											
2		5									5
3		6		1							7
4		11	19	1							31
5	1	8	19	5							33
6	1	2	16	7	2						28
7	2	1	14	42							59
8			27	38	3						68
9			30	32	4						66
10				34	14	2					50
11				22	26	9					57
12				4	25	19					48
13					9	18					27
14					3	26	3		1		33
15					2	15	9		6		32
16						8	14	5	7		34
17						16	17	9	8	1	51
18						23	47	17	7		94
19						5	65	6	9		85
20							36	12	10		58
21							40	12	2		54
22							38	16			54
23							38	19	1		58
24							33	7	1		41
25							24	13	1		38
26							14	8			22
27							16	1			17
28							6				6
29							2				2
30								2			2
31											
32											

7 級までは在職年数により昇格する制度となっているため、7 級の在職人員は全体の 34%と多くなっている。

③給料表前号からの増加額(円)

	1級	2級	3級	4級	5級	6級	7級	8級	9級	10級
2			7,000	8,000	8,900	8,800	9,200	10,000	12,000	12,000
3	4,400	6,600	7,200	8,400	9,000	9,000	9,400	10,000	11,800	12,200
4	4,400	7,000	7,000	8,900	8,600	9,100	9,800	10,300	11,800	12,100
5	5,200	5,800	7,600	8,900	8,500	9,000	9,700	10,400	11,500	12,300
6	5,800	5,300	7,800	8,400	8,600	9,200	9,800	10,300	11,400	11,900
7	5,900	5,100	7,900	8,400	8,500	9,300	9,900	9,800	11,400	11,800
8	6,300	5,100	7,400	8,300	8,400	9,200	9,600	9,500	11,600	11,200
9	4,600	4,900	6,400	8,100	8,400	9,300	9,400	9,300	11,400	11,000
10	3,400	4,400	6,300	7,800	8,300	9,200	9,200	9,300	10,700	10,600
11	3,000	4,400	6,200	7,700	7,900	9,200	9,000	9,300	9,700	9,500
12	2,700	4,200	5,500	7,300	7,400	9,200	8,600	9,200	9,400	8,700
13	2,500	4,300	5,500	6,900	7,400	8,900	8,400	8,600	7,700	7,400
14	2,000	3,200	5,000	6,800	7,100	8,600	7,000	7,900	6,400	6,800
15	2,000	2,900	5,100	6,000	5,500	7,500	5,500	5,800	6,400	4,400
16	1,600	3,100	4,500	5,600	4,700	5,500	4,700	5,600	4,500	4,400
17		2,900	4,000	3,600	4,000	5,000	4,200	3,800	4,300	4,400
18		2,900	3,700	3,300	3,300	3,400	3,400	3,600	4,100	4,400
19		1,800	3,200	3,000	2,800	3,500	3,700	3,900	4,100	4,400
20			2,300	2,300	2,900	3,400	3,500	3,600	4,100	4,400
21			1,800	2,200	2,500	3,400	3,500	3,600	4,100	4,400
22			2,000	2,300	2,500	3,300	3,500	3,600	4,100	4,400
23			1,900	2,200	2,500	3,400	3,500	3,600	4,100	4,400
24			2,000	2,200	2,600	3,400	3,500	3,600	4,100	
25			1,900	2,400	2,500	3,400	3,500	3,600	4,100	
26			1,800	2,200	2,600	3,400	3,500	3,600	4,100	
27			1,900	2,300		3,400	3,500	3,600	4,100	
28			2,000	2,200		3,400	3,500	3,600	4,100	
29			1,900				3,500	3,600	4,100	
30			1,900				3,500	3,600	4,100	

④職責と級の対応

合併協議調整結果から、一般行政職の役職との対応を表にすると、次の通り。(技師等一部省略)

級	旧丸亀	旧綾歌	旧飯山	消防組合	丸亀市
1	主事補	主事補	主事補	係	主事補
2	主事・主事補	主事	主事	係	主事補・主事
3	主事	主任主事・主事	主任主事・主査	係・主任	主事
4	副主任・主任主事	主任主事・係長	主任主事・主査	主任・係長	副主任
5	副主任・主査	係長・副主任	主査・副主任・課長補佐	主任・係長・課長補佐・課長	主任
6	主任・主査	係長・副主任・主幹・課長補佐	主査・副主任・課長補佐・主幹・課長	課長補佐・課長	担当長
7	主任・主査・副主任	主幹・課長補佐・課長	主幹・課長	課長・次長・消防長	担当長・副課長
8	副主任・主幹・室長・課長	主幹・課長	課長・参事	次長・消防長	副課長・室長・課長
9	主幹・室長・課長・部長	参事・総括課長	-	-	室長・課長・部長
10	部長	-	-	-	部長

ただし、現況は従来の級の在職者の調整が必要であり、合併協議とは異なっている。条例もこれに併せた形となっている。将来的には、級と職責を整理する予定とされているが、今後導入予定の新制度上の給料表にどのように対応するかが課題となると思われる。

⑤ 枠外昇給

給料表に規程のない号まで昇給すること一般的に枠外昇給と呼ぶが、丸亀市には枠外まで昇給している事例はない。しかし、これは給料表の号数が多く、「枠」自体が他自治体と比べ非常に広がっているためでもある。つまり、条例により、昇任によらなくとも年齢が 58 歳に達するまでは昇給する制度となっている。

現在、昇任を伴わない 8 級以上への昇格は行われないため、7・8 級で留まる職員の数他の級に比べて問題となると思われ、7 級について県内他市と比較する。

項目 自治体	単位	丸亀市	高松市	坂出市	善通寺市	さぬき市	香川県
給料表の最終級	級	10	11	10	9	8	9
6 級最終号	号	28	30	25	32	77	77
6 級最終号月額	千円	428.9	435.7	415.3	442.5	425.9	425.9
7 級最終号	号	32	31	23	28	61	61
7 級最終号月額	千円	460.7	457.2	425.7	446.7	460.3	460.3
丸亀市・枠外となる人数	人	-	0	88	2		

* 枠外になる人数の推計：自治体により、給料表の級の数や職階への当てはめ方には差があるが、単純に 7 級での比較を行っている。特にさぬき市・香川県は新制度を導入しており、計算していない。

通常、自治体では、枠外の昇給は、その級の最終の号に上がる月額の間差と同額を昇給させる規程となっている。そこで、同じ級でそれ以上号が高くなっても 1 号昇給の金額が同額である号以上が他市での枠外昇給部分と仮定すると、各級での枠外人員及び枠外による増加額は次のようになる。

	7 級	8 級	9 級	10 級	合計
枠外人員合計(人)	211	78	24	1	314
1 号昇給金額(千円)	3.5	3.6	4.1	4.4	-
影響額(千円)	2,604	968	217	9	3,799

影響額は単純に月額増加額の累計であるが、役職手当など、他の手当の基礎数値となることにより増加する。また、退職金の計算基礎となることにより、定年退職の支給月数が約 60 ヶ月であるから、60 倍の増加要因となる。

【意見】

丸亀市では 7・8 級は 32 号まで給料表に規定があり、25 号から 32 号まで、7 級で毎年約 3,500 円、8 級で 3,600 円ずつ昇給する。昇格をとまなう場合よりは少ないが、7 級で留まった

場合と 10 級まで昇任した場合とで、定年まで勤務した場合の給料月額差は 3 万円程度になる。役職手当が一定率で加算されるため、月額差はより大きくなるが、退職手当の計算基礎は給料表上の月額が用いられる。

給料表の本来の役割を認識し、全体の枠組みのバランスを考慮し、7 級まで在籍年数と共に昇給する制度は改めるべきであろう。

(なお、これは新制度への移行時に検討されるものと思われる。)

(2)昇給制度

1)概要

昇給月は 1・4・7・10 月の年 4 回である。通常は 12 ヶ月で 1 号上がるが、特別昇給等により、昇給までの期間が短縮されることがある。それぞれの昇給月に 1 号上がる権利の発生している職員が昇給する。

昇格との関連は 68 ページに記載の通り。

2)昇給期間の短縮の種類と条例等との整合性

昇給される期間が短縮される主なケースの種類・短縮月数・根拠条文は次の通り。

	項目	期間	時期	根拠
a	職務復帰後の調整		復職時	休業に関する条例
b	育児休暇取得者の昇給(2 回まで)	3 ヶ月	復職時	規則 12 条 1 項*
c	病休・専従休職	3 ヶ月	復職時	規則 12 条 1 項*
d	2 級から 3 級に昇格	12 ヶ月	昇格時	規則 12 条 1 項*
e	昇格に伴う短縮	3 ヶ月	昇格後	規則 9 条 1 項
f	特定号以上の昇格	12 ヶ月	昇格時	規則 9 条 3 項
g	年齢短縮(平成 10 年度に 30 歳以下)	6 ヶ月	30 の年度	規則 12 条 1 項*
h	年齢短縮(平成 10 年度に 31 歳～44 歳)	12 ヶ月	44 の年度	規則 12 条 1 項*
I	その他(合併に伴う調整)	年 12 ヶ月以内	4 月 1 日	規則 12 条 1 項*

注)規則=初任給、昇格、昇給等の基準に関する規則

*12 条 1 項の内容:「他の職員との均衡上必要がある場合」との記載であり、内容が明記されたものではない。規則には、「市長の承認を得て定める期間」とされている。

a:休業・休職取得者に対する調整

産休・育児休業・病気休暇などを行った場合、復職時に休業・休暇をとっていた期間を、育児休業で 2 分の 1、病気休暇で 3 分の 1 の割合で換算し、次期昇給の調整が行われることになっている。休業・休暇をとった者を対象とする。

b,c:上記復職時に 3 ヶ月の短縮を a とは別に行う。

d:昇格に伴う短縮であるが、規則に明記されたものではない。

- e,f:昇格に伴う昇給及び昇格の短縮の調整のための短縮であり、規則に定められている。
- g,h:一定年齢のものを自動的に昇給させるものであり、規則に明記されたものではない。
- i:合併時に伴い、旧丸亀市で勤務していた場合を想定した給料月額までの調整が行われる。

原則として各人の昇給時に、12ヶ月を限度に行われる。年数は5年間を目安としている。
 例えば、3号の差があった場合、平成17年4月から平成19年4月まで3年間にわたり、通常の昇給意外に12ヶ月短縮(=通常1号昇給)される。

- ・ この他の規則に定める短縮

成績優秀者に対する特別昇給の定め(規則14条の2)があるが、現在は評価システムもないため、該当事例はない。

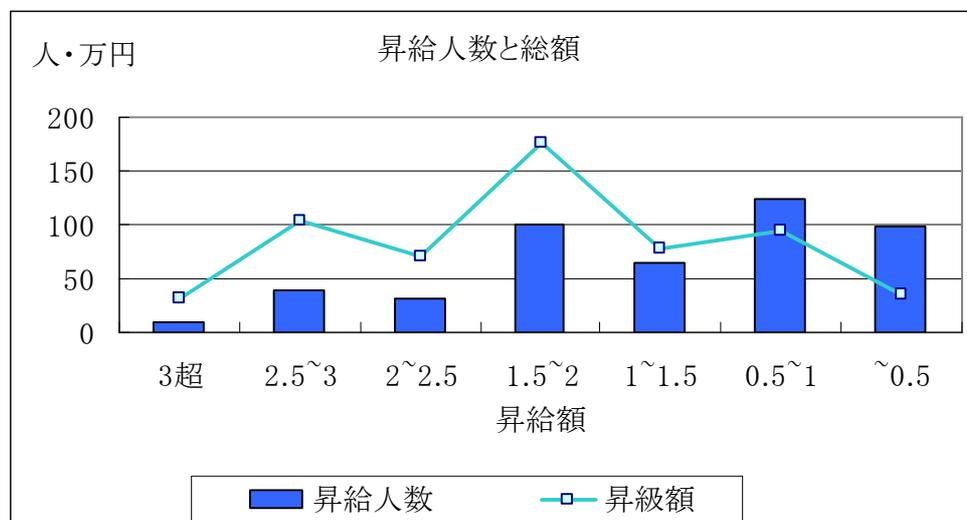
3)昇給内容・手続きの検討

①平成18年4月1日の昇給に関し、一覧表及び関連申請書等を閲覧し、昇給内容、昇給手続きの妥当性を検討した。

平成18年4月の昇給の概要は以下のとおり。

(単位:万円, 人)

昇給増加額	昇給人数	昇給額
3超	10	32
2.5~3	38	104
2~2.5	31	70
1.5~2	100	176
1~1.5	64	78
0.5~1	124	94
~0.5	99	36
合計	466	589



②規則に沿って昇給しているかの検討

- ・ 昇給一覧表から、任意の抽出により、10 名を抽出し、規則に従っているかの検討を行った。
- ・ 昇給額が 0.5 万円以下の職員 37 名のうち下位 5 名、昇給額が 2.5 万円を超える職員 32 名のうち上位 10 名につき、規則に従っているかの検討を行った結果、2)の類型通りに短縮されていた。

③1 人当たりの昇給額を 1 号昇給のみした場合と比較する。

(単位:人, 千円, 倍)

	昇給人数	昇給前月額	昇給後月額	増加額 ①	1 号昇給額 ②	倍率 ①÷②
合計	466	159,431	165,291	5,859	-	-
1 人当たり	-	342.1	354.7	12.6	5.8	2.2

*1 号昇給額は、給料表のうち、該当する職員のいる級・号の 1 号昇給額を平均した概算値である。

*昇給額の計算には平成 17 年 12 月の給料表改定を考慮せず、現在の給料表を用いている。

これから見ると、4 月は昇格による昇給や合併時の調整の昇給が行われるなどの特殊要因はあるが、昇給の短縮がない場合の 2 倍の増加額となっている。昇給の短縮のあり方について、検討が必要と思われる。

4)結果及び意見

①内容について

【意見】

規則 12 条 1 項に基づく昇給期間の短縮として、育児休暇・病気休業などからの復帰時の短縮、一定年齢での短縮、2 級から 3 級へ昇格時の短縮があげられる。これらについては、規則に記載された要件もあいまいではあるが、現状は一律適用となっている。

特に年齢による短縮、2 級から 3 級への昇格時の短縮は、職員全員に適用される。丸亀市の考え方によると、評価による差をつけることは困難であるため、昇給の短縮を国の運用に従い一定割合とするために、一定年齢の特別昇給を行うこととしているというものである。確かに今回の人事制度の改定においても、基本の昇給に対して、25～50%増しの水準で昇給させる者の人数の目安を 15%としている。しかし、これは評価による昇給差を制度として取り入れるものであり、本来の特別昇給の意味も同様であったと思われ、一律運用の短縮を行う意義はない。それであれば、毎年 1 号の昇給幅を大きくし、制度として明瞭に示すべきであろう。全員が昇給する 7 級までの昇格に伴う短縮も、一部の昇格による年次間の調整を除き同様である。

過去は取り戻せないが、このような運用を行っていた旧丸亀市の水準に無条件に合わせるという合併時の調整には問題があったとも言える。

競艇からの潤沢な歳入があった時代からの慣行を継続している側面もあるように思われる。

62 ページの表のように、町の区域が合併したさぬき市、東かがわ市の水準は低い。市民に対して合理的なサービス水準を考え、その区域の周辺事情に合わせた給与水準を考えるべきであり、新丸亀市としての合理的な水準を考えるべきであったと思われる。時限的な一律カットを行う前に、昇給についての見直しが必要であろう。

【結果】

人事担当部門では、対象を整理しており、該当する者に対しては一律に適用するという運用が行われているが、2)に整理した内容のうち条例に明記されたもの以外について、規定された正式の文書はない。運用ルールに従って処理され、毎回昇給に関して市長の承認を得ているが、昇給の内容まで表しているものではなく、厳密には規則の「市長の承認を得た期間」という条件は充たしていない。

- ・内容を整理し、文書化し、承認すること

- ・昇給時毎に昇給の内容を個人毎に明記し、昇給種別の合計人員などについて集計表を作成した上で承認されること

が必要である。

このため、現状では、2)類型のうち、(73 ページ)b.c:復職時短縮 d:昇格短縮 gh:年齢短縮 i 合併の調整の短縮については、厳密には条例・規則の規程を充たしていない。

②手続きについて

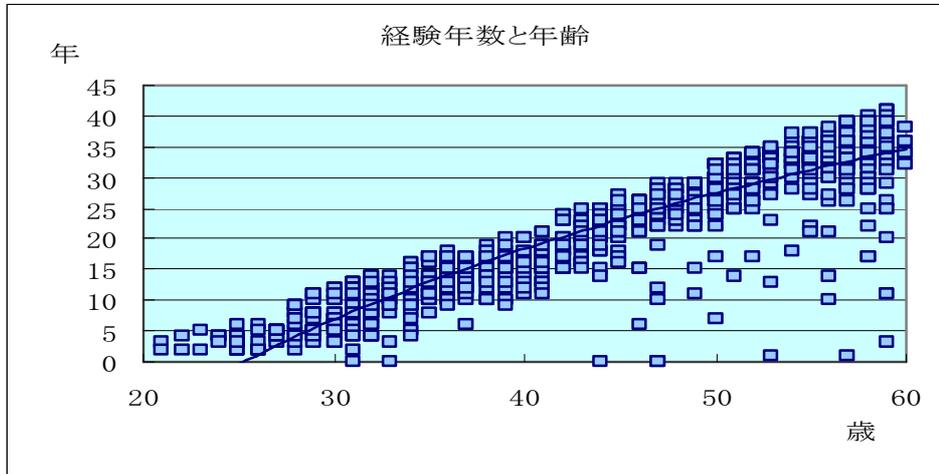
【意見】

昇給対象者の絞込み、昇給内容の整理は職員課の担当者 1 名及び補助者 1 名が行っている。昇給リストを含め、結果の承認は上長などにより行われているため、著しく不合理な昇給については検討されるものと思われ、また現状では担当者自身による複数回チェック等により防止されているが、手続き自体に誤りや故意による操作が困難になるよう、複数によりチェックするシステムとしなければ、対象者の拾い出し、適用の手続きについて、誤謬等の発生懸念が残る状況である。複数者によるチェック体制をルール化することが必要である。

6.採用等

(1)勤続と経験年数

正規職員の年齢と経験年数(勤続年数)との関連は以下の通り。



他の自治体に比べ、中途採用と思われる人員が多い。年齢と経験年数の差が 30 以上(30 歳以上での採用と思われる職員)の 39 名につき、事情を調査したところ、中途採用の要因は以下のようなものであった。

- ・ 専門職については欠員が出ると募集する場合があること
- ・ 合併による任期付職員の採用があること
- ・ 旧 2 町では中途採用の職員がいること
- ・ 競艇関連の任期付職員や県からの出向などの特殊な雇用があったこと

(2)採用者給与

1)採用者給与・一般採用

平成 18 年度の採用者 7 名につき、条例(丸亀市職員の初任給、昇格、昇給等の基準に関する規則)の次の表により、給料表にあてはめられているかにつき検証を行った。

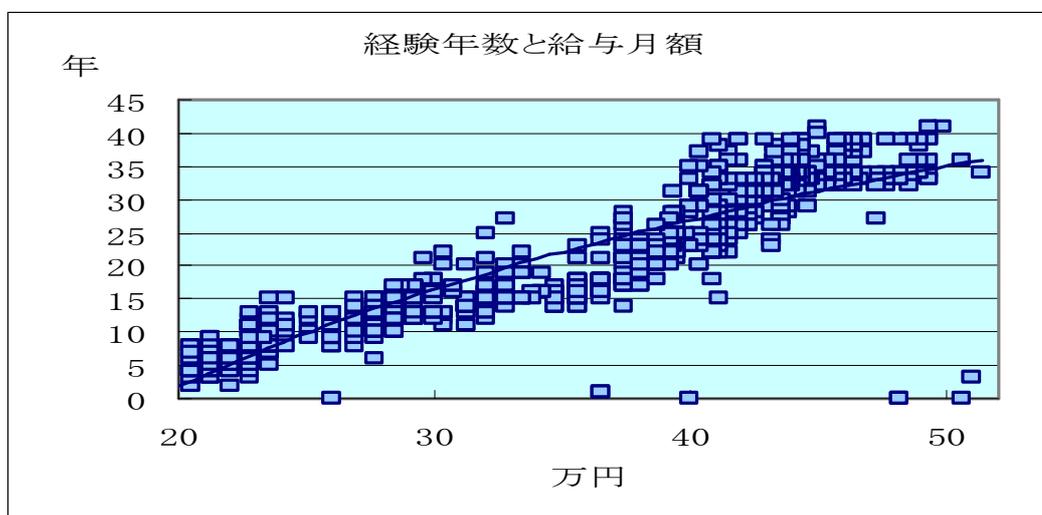
新規採用者については、条例どおり経験年数が考慮され、該当する級・号にあてはめられていた。

採用時の経験年数の求め方は次のように規定されている。

経歴の種類	職員の職務との関係	換算率
国家公務員、地方公務員、公共企業体職員、政府関係機関職員としての在職期間	職務の種類が類似しているもの	10 割以下
	その他のもの	8 割以下
民間における企業体、団体等の職員としての在職期間	直接関係があると認められるもの	10 割以下
	その他のもの	8 割以下
兵役期間(引き続き海外に抑留されていた期間を含む。)	直接関係があると認められるもの	8 割以下
	その他のもの	2 割 5 分以下

経歴の種類	職員の職務との関係	換算率
学校又は学校に準ずる教育機関における 在学期間		10割以下
その他の期間	教育医療研究等の職務で直接関 係があると認められるもの	10割以下
	技能労務等の職務で関係があると 認められるもの	5割以下
	その他のもの	2割5分以下

また、給料月額と経験年数との関連を示すと以下の通り。



給料月額と経験年数の関連は、前ページ年齢と経験年数との関連に比べ、ばらつきが少なくなっている。期限付きなど特殊な採用を除き、民間等での経験が反映されているものと思われる。

【意見】

個々の採用者に経験年数のどの項目をあてはめるかについては、前年度以前の事例を参考にして行っており、目安はあるが、年度により扱いが異ならないように、内規の位置づけであっても文書化することが望ましい。

また、適用する換算率の「以下」の定めについては、全て上限値を用いている。評価基準がないことから、「以下」とする評価を行った場合の理由を説明できない現状では妥当とも思われるが、全てを上限値とするならば、「以下」の定めは不要である。

適用する換算率についても、運用基準を文書化するにあたって、例えば現状を是とするならば「適用率の上限を基準とし、考慮すべき特段の事情がある場合には・・・また、考慮すべき特段の事情の例としては・・・」などの記載を入れることが望ましい。

条例の表のうち、「兵役期間」の定めについては、日本においては太平洋戦争終結後、兵役の制度が廃止されて久しく、憲法が改正されなければ、今後使用されることもないと思われるため、削除を検討するべきであろう。

2)採用者給与・任期付職員

任期付職員については、「丸亀市一般職の任期付職員の採用等に関する条例」に基づき採用されている。

派遣職員(県からの出向)については、地方自治法により、派遣協定に基づき採用される。

これらは、自治体では養成が困難な特別な専門知識を有する職員を対象に想定しており、採用については市長の承認を得ることとされている。

任期付職員は、一般任期付職員と特定任期付職員に分類される。

特定任期付職員の給料は別表に7号まで定められており、7号を超える号についても、132千円ずつ加算した号を用いることができるとされている。

(単位:千円)

号	1	2	3	4	5	6	7
給料月額	404	457	514	585	668	781	913

また、顕著な業績があった場合には、月額を業績手当とする特別報酬の定めもある。

【意見】

任期付職員は、競艇運営など、特殊な職種 of 採用によるもののみである。条例によると、条例別表の1～6号またはその上級の号にあてはめることとなっているが、市長までの決裁をとり、それぞれ年俸を決めた上で一般行政職の給料表に当てはめており、医師については、一般職として採用しているが、病院を有する自治体の例にならい、調整給などの項目により調整している。待遇は概ね一般職と合わせられているが、医師については研修曜日と旅費などの特例を設けている。

本来は、条例外の運用であるが、年俸を決めて当てはめる方法は、支給実務などを考えるならば合理的である。しかし、給与等が条例に基づき支払われることを原則としている自治体では、条例外の計算・支給が行われていることについて、議会への報告も必要と思われる。また、岡山市では、市立病院の建て直しを理由とする院長に対する功績給が違法とされた事例もある。これは、主として業績に対する加算、という概念が自治体の給与体系にないことが要因と思われるが、条例に基づく支給という原則は尊重する必要がある。条例改正の検討も必要である。