

(写)

銚子市行財政改革審議会
第 3 次 答 申

「銚子市再生の緊急改革プラン提言」

銚子市行財政改革審議会

銚子市再生の緊急改革プラン提言について

第2次答申でも述べたとおり、銚子市は極めて厳しい財政状況が続くことが予測されている。平成25年度の一般会計決算は、平成25年10月時点では約4億600万円の赤字が見込まれた。その後、当審議会での議論等を踏まえた市の取り組みを通じて、平成26年2月時点では約6,650万円の赤字、3月28日現在では逆に約1億3,000万円の黒字の見込みとなったところである。一見、大幅な改善に見えるが、介護保険事業と国民健康保険事業に対する約1億4,700万円の繰出しを先送りしたこと、また、公共施設の維持補修など約1億9,000万円の必要な事業が、契約不調により実施できなかったことが主な理由であり、抜本的な解決にはほど遠い状況である。

このため、銚子市行財政改革審議会は、平成26年2月21日に開催した第8回の会議において、「銚子市再生の緊急改革プラン」の基本的な枠組みである骨子を決定したところであるが、各委員の意見を踏まえ、同プランへの提言を策定した。

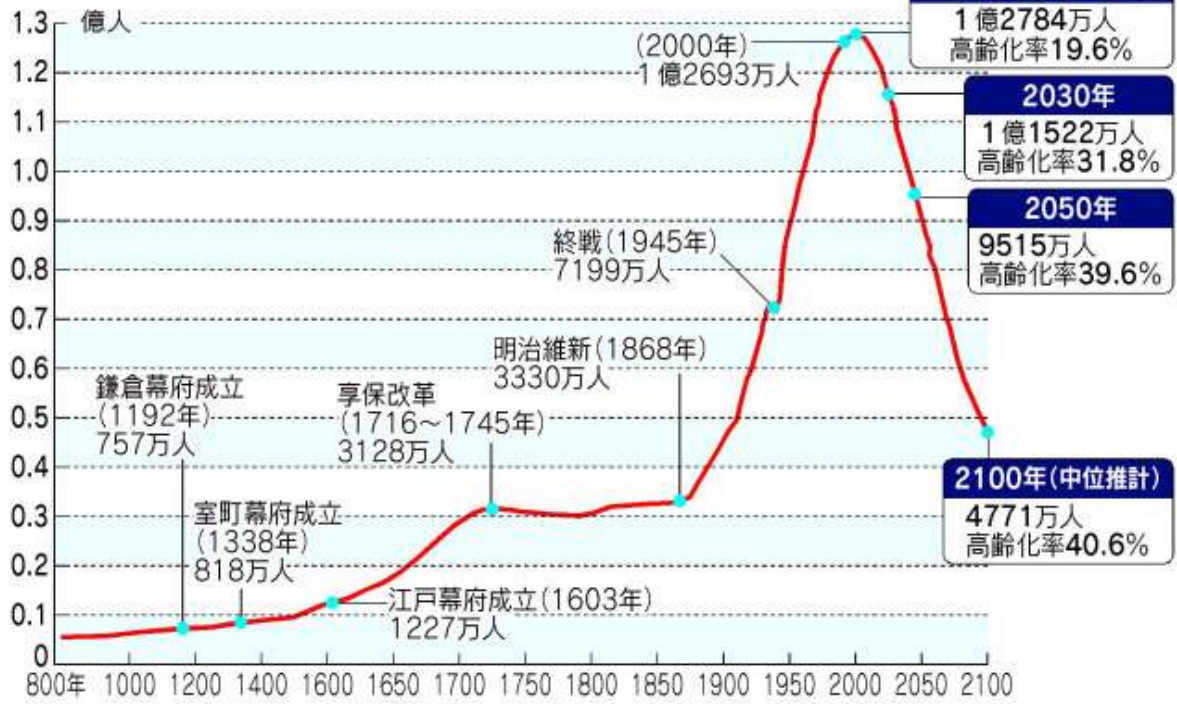
本提言を踏まえて銚子市が緊急改革プランを策定し、直ちに行財政改革に取り組み、持続可能な財政運営が実現できる体質に改善していかなければならない。もはや一刻の猶予もない状況にある。銚子市は行政改革推進本部を中心として、本答申を踏まえた改革を実行に移す必要がある。

今後の銚子市の行財政改革を進めるに当たり、もっとも重要なことは少子高齢化と人口減少を踏まえた実行力ある対応である。これまで、審議会の中で再三議論されているとおり、今後、我が国の人口は、次ページの図に示すとおり急激に減少し、併せて超高齢化社会の到来も推計されているが、銚子市は、それをはるかに上回るスピードで人口減少と高齢化が進んでいく。今後の行財政運営にあたっては、この現実を目を背けることなく、市民参加の下で、持続性ある銚子市経営方法の確立に向け適切な対応を講じていくよう、強く要望する。

平成26年3月28日

銚子市行財政改革審議会
会長 伊永隆史

日本の人口は長期的には急減する



(出所)国土交通省国土計画局作成「国土の長期展望」より

銚子市再生の緊急改革プラン提言

1 本提言制定の背景と目的

(1) 背景

未だ予断を許さない本市の危機的な財政状況の下、平成26年度からの数年間は、銚子市が「基礎自治体としての自立の実現」を叶えるか「財政破たん」に向かうかの、分水嶺にあると言っても過言ではない極めて重要な期間である。

市民、議会、行政がそれぞれの役割を肯定の上、その関係性を再認識しながら銚子市再生へ当事者意識を持つことを前提とし、三者が協働して取り組むべき行財政改革の方策を示す必要があることから、銚子市再生の緊急改革プラン策定に向けた提言をするものである。

(2) 目的

銚子市再生の緊急改革プランの目的を、『徹底した現場目線による持続可能な財政運営の実現（実質単年度収支の黒字化）』とする。

市は上記目的の実現に向けて緊急改革プランを策定するが、同プラン策定のため、本提言を行う。

なお、『徹底した現場目線による持続可能な財政運営』とは、

- 一時的な手法（市有地売却、基金取崩し、給与カット）に頼らない
 - 市の行政組織の簡素化、効率化と若返りの経営方針が明確化される
 - 市の施策、事業の再編と財政健全化の姿勢が市民と共有されている
- 以上の条件の下で、実質単年度収支が黒字化する状態とする。

2 銚子市再生の緊急改革プランの計画期間と推進体制

(1) 計画期間

計画期間は3年間とする。

(2) 推進体制

全庁的に取り組むため、行政改革推進本部を活用するとともに、緊急改革プランを着実に実施するための進捗管理方法を構築する。

3 直ちに取り組むべき具体的な方策

「現場目線による持続可能な財政運営」を実現するため、次の具体的な取り組みを優先して進める。

(1) 歳入の確保

① 未収金対策

平成 22 年に策定された『銚子市債権管理基本計画』に基づく取組みと、第 2 次答申にて未収金対策の強化を提言し、その後の審議会におけるフォローアップ等によって、市税の収納率が前年度から約 2% 上昇したが、まだ県内の平均よりも低く、未収金対策が改善されたとは言い難い状況にある。

今後は同計画に基づく取組みを強化し、特に同計画に規定されている次の項目について、費用対効果等を検証のうえ、早急を実施する。

- (i) 「強制徴収公債権の徴収困難事案の一元化について、組織編成を含め検討」
- (ii) 「債権回収会社、弁護士等への催告業務の委託等の民間能力の活用」
- (iii) 「債権管理に関する基本的ルールと回収不能となった私債権の処理基準を定める債権管理条例の制定」

② 使用料、手数料の適正化

「受益者負担の適正化」、「算定方法の明確化」、「減免対象の適正化」を図るため、『使用料・手数料見直し基本方針』を策定する。

③ ふるさと納税等寄附金活用の推進

ふるさと納税制度をはじめ、各種寄附金制度について、効果的な PR 方法を検討のうえ、関係方面に働きかけを行う。

④ 施設等市有財産の有効活用

施設をはじめ、市が保有している財産について、あらゆる活用方法を検討して財源の確保を図る。

(2) 歳出の削減

① 事業仕分けの徹底活用

第2次答申で示された平成25年度事業仕分けでの議論及び結果を踏まえた対応について、着実に実施する。また、事業仕分けで指摘された内容が翌年度だけにとどまらず毎年度の予算編成において反映され、類似の事業についても横串的に適用されるようフォローアップを行う。

② 調達方法の見直し

平成25年度事業仕分けにおいて、物品等の調達について競争性の確保がなされておらず、結果として調達価格が高止まりしている等の指摘があった。それらを踏まえ、調達方法について、随意契約の見直しなど競争性の確保はもちろんのこと、他の地方公共団体の先進的な取組みを参考にするなど、抜本的な見直しを行う。

③ 人件費の削減

現在の職員総数は全国の地方公共団体と比べて少なくはない。さらなる職員数削減のため本市の急激な人口減少を踏まえ新たな定員適正化計画を策定する。また、時間外勤務手当の削減などを通じて、総人件費を削減する。

(3) 現場の再構築

① 職員の意識改革

現在の市政において職員に特に求められているのは、政策立案能力と実行力であり、その重要性を念頭に「何のための業務なのか」「何が目標なのか」を意識しながら、職員同士はもとより市民等他者と積極的なコミュニケーションを図り、業務を遂行できるレベルの研修が必要である。

また「銚子市職員人材育成基本方針」を十分に活用する。

② 市民、議会、行政の情報共有

情報の発信、受信関係が硬直化することなく、市政に関する正しい情報が、常に共有されるようなくみ、方法について抜本的に見直し構築をする。

③ 組織の見直し

組織形態としては、従来のピラミッド型を基本としつつ、縦割り意識を排して業務の効率化を進めると同時に、可能な限り若返りを図る。事業によっては柔軟にフラット型を組み込むことで事業遂行のスピードをあげながら、職員の自律と組織力の向上を図る。

④ 事業の効果測定の徹底

個々の事業における成果指標と、達成状況を常に検証できる仕組みを構築する。

また、足立区で取り入れている包括予算制度の導入の可能性について検討する。

4 今後の銚子市再生に向けた提言

持続可能な財政運営の実現のためには、市の活力を生み出す産業振興・雇用創出政策や少子高齢化・人口減少抑制政策など、次に掲げる今後の戦略的な政策の展開が不可欠である。そのためには、歳入に対して歳出を低く抑え財政の黒字化を図って、新規事業へ予算を回せるよう改善することが先決である。

(1) 産業振興・雇用創出政策

① 広域幹線道路の整備

東関東自動車道や成田空港などと有機的に連携した「高速道路」交通網の整備は不可欠であり、銚子地域の今後の発展を左右する。銚子連絡道路をはじめとする広域幹線道路の整備は是非とも実現させるべき課題である。

② ベンチャー企業・中小企業誘致、若者雇用創出

銚子市の特徴であるバランスの良い産業構造を基盤とし、さらに発展性のあるベンチャー企業や中小企業が起業しやすい税制、立地環境、地元受入体制などを十分に整え、財源を確保したうえで、投資額を抑えながら大規模な広報活動と営業活動を行う。その際、銚子特有の地震に強い地盤や地勢、風土、歴史、伝統文化などに恵まれている点も強調する。

③ 銚子中心市街地のコンパクト化・集中化・活性化

2030年までに日本の多くの地方都市が図示したような急激な人口減少によって低密度・虫食い常態となり、都市機能が著しく低下する恐れがあることから、都市全体の構造を見渡しながら、居住者の生活を支えるような、コンパクトなまちづくりを推進するための税制「都市再生特別措置法の改正」が衆議院で審議中である。市町村は、住宅及び医療施設、福祉施設、商業施設その他の居住に関連する施設の立地の適正化に関する計画（「立地適正化計画」）を作成することができる。立地適正化計画には、「都市機能誘導区域」や「居住誘導区域」として市町村が指定し、市町村が目標とする都市機能を定め、その目標に誘導するための施策を講じることを見込んでいる。すなわち、各自治体が自ら街のコンパクト化を宣言し、それを実行するということである。

人口減少が著しい銚子市において、中心市街地である銚子駅前通りや銚子銀座通りなどのシャッター通り化が進むのを避け、商業・医療・福祉等を行う事業者の集中化によって活性化を図るために、行政として早めの準備が肝要である。

④ 自治体間連携（高齢者向け介護施設）

高齢者向け介護施設は全国的に不足しており、首都圏などの人口過密地帯では、特にその傾向が強く、首都圏自治体は、福祉政策として検討すべき課題である。

銚子市は、首都圏からも近く、気候も温暖であり、東京23区の自治体と協議することにより受け入れが可能かどうか検討すべきである。

この取り組みは、新たな施設整備による雇用の創出や入居者の家族の来銚子による活性化など様々な波及効果が期待できる。

⑤ 中小企業施策

銚子地区における金融機関21店舗（JA・ゆうちょ銀行は除く）の融資残高の推移をみると、平成12年は2,952億3,300万円、平成17年は2,265億2,800万円、平成25年では1,976億9,000万円となり、平成12年比では、66.96%、平成17年比でも89.28%と減少している。

同様に近隣市（飯岡から八日市場エリアにおける金融機関16店舗《JA・ゆうちょ銀行は除く》）の状況を確認すると、平成17年では1,539億3,000万円、平成25年では1,488億5,800万円となっており、平成17年比は96.70%である。

以上の資料から、銚子市は近隣市と比してその経済規模の大きさは確認できるものの、融資残高の落ち込みは加速している。融資残高の落ち込みは、まさに銚子の経済の落ち込みを端的に表しているものといえよう。

イ) 創業者対策

全国的に中小企業数は減少し、それに伴い従業員数も減少している。

銚子市における中小企業数の減少は、前述した融資残高の大幅な減少という面からも伺い知れるところである。

このような中で、今般成立した産業競争力強化法では、地域の創業を促進させる施策として、市区町村が民間事業者と連携し、創業支援を行って行く取組みを応援することとしている。

これらの支援策をも考慮し、地元金融機関とも連携した創業者対策が必要である。

ロ) 後継者対策

中小企業白書によると、中小企業数の減少する原因の一つに「後継者がいない」ことを理由に事業縮小や廃業を検討する企業が多い実態が報じられている。

さらに同書では、我が国の将来人口の予測において生産年齢人口である15歳～64歳人口が減り、高齢者が増えるトレンドが明らかにされている。

経営者の平均年齢の高齢化と後継者不足がこれからの企業経営にとって大きな課題である。

まさに、中小企業の後継者対策は銚子市にとって喫緊の課題である。

⑥ 農地取得の条件緩和を通じた地域振興策

農地法による農地等の権利取得の下限面積は原則50アール（北海道2ヘクタール）だが、「別段面積」として農業委員会の判断で10アールの整数倍とすることができ、さらに遊休農地が相当程度存在するなどの場合には、10アールを下回ることが可能となっている。

農業従事者の高齢化や遊休化さらには人口増加策等の観点から、下限面積を引き下げる動きが全国の自治体で見られる。

銚子市は、首都圏からも近く、若年層のみならず退職者等の銚子市への誘因策としても検討すべきである。

(2) 少子高齢化・人口減少抑制政策

① 銚子児童手当の創設

「銚子児童手当」を国の児童手当に上乗せして配分する新規の少子化回避策を実施する。典型的なバラマキと批判はあったとしても、「銚子児童手当」の上乗せ金額を最高月額3万円程度まで給付することが可能になれば国と合わせて月額4万5千円となるので、子育てする若者夫婦にとっては多大な生活支援効果が見込まれる。重要なことは、すでに銚子市で出生した子どもは対象としないことであり、今まで銚子市の人口移動先であった神栖市や旭市等から、銚子市への移転が期待でき、銚子市の少子化と人口減にある程度の歯止めが掛けられるため政策効果は絶大と思われる。

② 二世帯住宅建設補助

銚子市に住民登録し市内で新規に二世帯住宅を建設しようとする者に

対し、1件につき200万円程度の補助金を給付する。

(3) 千葉科学大学との共存共栄

銚子市はもとより海匝・香取・鹿行地域における唯一の高等教育機関として、千葉科学大学に対する周辺自治体からの期待と大学が果たすべき役割は極めて大きいものがある。特に、少子高齢化の進行が著しい銚子市にあっては、2,000人の若者の存在は極めて貴重な財産といえる。

開学時に支出した多額の補助金に係る起債の償還額は毎年4億数千万円にのぼり、市財政を圧迫する要因の一つとなっていることは事実であるが、第8回の審議会で検証したとおり、大学進出に伴い、地方交付税や市税の増収など毎年2億円を超える財政効果があり、経済効果についても毎年数十億円に上ると試算されている。

銚子市と千葉科学大学は共存共栄（WinWinの関係）していかなければならない。

① 大学に対する銚子市のサポート

千葉科学大学の学生数増加は銚子市の人口構成改善と高齢化抑制に即効性があるため、定員充足や学部学科増設を銚子市が支援することは、若者・生産年齢層の呼び込みにつながるため、銚子市で急速に進みつつある高齢化比率の抑制に効果的な政策である。

② 覚書による銚子市の公共施設の整備

開学時に合意した銚子市と加計学園との覚書にある、千葉科学大学による銚子市の教育・文化・産業等の向上に貢献できうる施設・設備等の建設について、未だ実施されていないので、その着実な実施を進める。

③ COC（Center of Community；地域における知の拠点）活動支援

全国に類がない学生消防隊やスターラビッツの警察支援活動などの学生ボランティア活動が盛んであり、大学としても平成24年からCOC活動に力を注いできたところ、銚子市内の産官学団体の支援を得て平成25年3月18日に「千葉科学大学COC拠点整備事業推進協議会（会

長：銚子市長)」が立ち上がった。この協議会は、千葉科学大学が地域を志向し、地域の声を受け止め、産官学が連携し、千葉科学大学を核とした地域の教育拠点整備を進めることにより、地域活性化、地場産業の振興、地域人材の育成等に資することを目的とする。平成26年4月に大学創設10周年を迎えるに当たり、銚子市としては千葉科学大学のCOC活動をより一層支援し、産官学に加え金融連携の推進によりベンチャー企業や中小企業の成長へつなげることが求められる。

④ 社会人・高齢者の学び直し

千葉科学大学では、社会人のみならず高齢者に対しても防災士資格や危険物取扱者国家資格の取得に必要な出前講義や公開講座を毎年開講し、銚子・海匝・神栖地域等の社会人・高齢者の学び直しや生涯教育にさまざま貢献してきた。また、現職教員の10年研修やリカレント学び直し教育でも成果を上げている。これらを通じて、防災減災をはじめ地域社会の安全安心向上に寄与しているが、今後は、銚子特有の食品加工業で需要のある食品衛生管理者等の資格取得教育へも貢献できる分野をさらに広げていくことが期待される。

(4) 学校統廃合について

急速な少子高齢化が進行しつつある現在、公教育の分野でも〈量から質へ〉という大きな政策転換を迫られている。〈学校統廃合〉の問題は避けて通ることはできず、いずれかの時期に学校配置を見直す必要がある。

教育効果の観点からは、〈学校統廃合〉の目的はまず、第一に「適正規模を確保することによって、より良い教育環境を整えること」でなければならない。

一方で〈学校統廃合〉によって、結果としての財政効率化が期待されるが、実際にはその後の維持管理費や運営費が大きく削減されるわけではなく、市の財政上のメリットは少ない。

むしろ一時的には統廃合時の施設整備費やその後のスクールバス・通学費補助等の管理費が市財政を圧迫する可能性が大きい。〈学校統廃合〉についてはそれらの事情を勘案しつつ、個別の案件を精査した上で、総合的に

判断すべきである。

いずれにせよ〈教育〉とは地域社会にとって何よりも〈未来への投資〉であり、たとえ現下のような財政難の中であっても、銚子市の未来を担う子どもたちのために、できる限り最大限の教育予算を用意することは基礎自治体の大きな責務である。

教育行政における真のステークホルダーは、言うまでもなく、子どもたちであり、彼らの保護者たちであることを常に意識して政策決定を行うべきである。

なお、個別の教育機関に関しては以下のとおりである。

① 幼稚園

幼稚園については、「こども園」へ移行する形で〈幼保一元化〉を進める。

② 小学校

小学校については、地域のコミュニティの核として、また避難所など防災拠点としての位置付けを考慮しつつ、最適な学校配置を目指す。

③ 中学校

中学校については、現在見直している再編計画を予定期間内に実現し、老朽化した施設の更新を図るとともに、教員配置等における教育環境整備を進める。

④ 市立高校

市立高校においては、今後も現在の定員を維持するべく教育の質をより高める。

⑤ 社会教育施設

体育館等の社会教育施設については、老朽化した施設の維持管理を今後どのように行っていくか、工程表を早急にまとめる。

結びに、銚子市が行財政改革を推進するにあたり「銚子を生活の基盤とする一人ひとりが、それぞれの幸福を実現するために」を本提言の根底につらぬかれるべき理念とし、市民、議会、行政の三者がそれぞれの役割を最大限に生かし、緊急改革プラン実行への責任と覚悟をもつべきであることを重ねて強調したい。

銚子市行財政改革審議会 審議経過

【第1回 審議会】平成25年10月2日（水）

・越川市長から伊永会長に諮問

（第1次答申）平成25年10月2日（水）

・伊永会長から越川市長に第1次答申

「歳出予算の5%目途の執行留保」及び「歳入の確保」

【第2回 審議会】平成25年10月21日（月）

【第3回 審議会】平成25年11月6日（水）

【第4回 審議会】平成25年11月20日（水）

【第5回 審議会】平成25年12月18日（水）

（平成25年度銚子市事業仕分け）平成25年12月21日～23日

・無作為抽出の市民判定人方式による106事業の判定結果

「不要・凍結」 21事業

「国・県・広域で実施」 2事業

「要改善」 72事業

「現行どおり」 11事業

【第6回 審議会】平成26年1月10日（金）

（第2次答申）平成26年1月14日（火）

・伊永会長、加瀬副会長から越川市長に第2次答申

「赤字決算回避に向けた方策と事業仕分けを受けた平成26年度予算編成について」

【第7回 審議会】平成26年2月5日（水）

【第8回 審議会】平成26年2月21日（金）

【第9回 審議会】平成26年3月28日（金）

（第3次答申）平成26年3月28日（金）

・伊永会長から越川市長に第3次答申

「銚子市再生の緊急改革プラン提言」

銚子市行財政改革審議会 委員名簿

(条例順・五十音順・敬称略)

No.	氏名	条例	備考
1	伊永 隆史	1号委員 学識経験者	千葉科学大学 副学長 行政改革推進会議評価者(国) 財務省・経済産業省・文部科学省・農林水産省行政事業レビュー外部有識者(国)
2	土居 丈朗	1号委員 学識経験者	慶應義塾大学経済学部 教授 政府税制調査会委員(国) 行政改革推進会議議員(国) 財政制度等審議会委員(国)
3	加瀬 昇一	2号委員 有識者	加瀬昇一税理士事務所 所長 銚子電気鉄道運行維持対策協議会委員 元銚子市監査委員 元銚子市特別職報酬等審議会委員
4	西田 美樹	2号委員 有識者	特定非営利活動法人 国際教育推進プロジェクト BeCOM 代表理事 銚子市中学校等再編検討委員会委員 銚子警察署協議会会長
5	吉田 孝至	2号委員 有識者	有限会社花清 代表取締役 元銚子市教育委員 元銚子市総合計画審議会委員 元財団法人銚子市育英会理事