

四日市市における行財政改革の推進に関する

提 言 書

(平成 1 3 年度)

平成 1 4 年 3 月

四日市市行財政改革推進会議

平成14年3月28日

四日市市長 井上哲夫 様

四日市市行財政改革推進会議
会 長 渡 辺 悌 爾

四日市市における行財政改革の推進に関する提言について

本推進会議は、平成13年7月16日に貴職からの委嘱を受け、新・四日市市行財政改革大綱に基づく第2次実施計画の推進方策や今後の行財政改革のあり方について、協議を重ねてまいりましたが、平成13年度の提言がまとまりましたので、ここに報告します。

目 次

．はじめに	1
．平成13年度における協議経緯及び内容について	2
．テーマ別提言内容	
1．「地区市民センターの見直し」について	3
2．「希望の家・寿楽園の運営の見直し」について	8
3．「幼稚園・保育園の見直し」について	13
4．「財政の健全化と安定した財政基盤の確立」について	17
．次年度に向けて	21

(参考資料)

四日市市行財政改革推進会議設置要綱
四日市市行財政改革推進会議委員名簿
四日市市行財政改革推進会議開催経過

．はじめに

四日市市は、平成10年9月に「新・四日市市行財政改革大綱」とその具体的取り組み内容を示した「第1次実施計画」を策定し、平成10～12年度の3年間を目標期間として取り組んできた。併せて、平成10年11月に、市民の視点からこの実施計画の進捗チェックと推進方策に関する意見を提起することを主な役割として「四日市市行財政改革推進懇談会」が設置され、熱心な議論が行われてきた。

第1次実施計画の結果としては、詳細項目も含めた162項目の改革事項のうち、133項目、率にして82.1%の目標を達成することができたが、未達成となった29項目のうちには、市民生活に大きく関わる改革事項がいくつか含まれており、必ずしも満足のいく結果とは言い難い。

引き続き景気が低迷する中で、国における各種構造改革の取り組みと同様、厳しさを増す財政状況や高齢化、情報化、さらには地方分権に対応していくためには、四日市市も一層の改革の推進とこれまでの行政運営手法そのものを見直していくことが求められる。

このような状況を受けて、四日市市は平成13年度から平成15年度の新たな改革目標を定めた「第2次実施計画」を策定した。この実施計画は、新たな視点による事項はもちろん、第1次実施計画の改革事項をさらに発展させるとともに、未達成となった事項も含め116項目の改革事項から構成されている。

平成13年7月に設置された「四日市市行財政改革推進会議」は、市政に識見を有する立場から第2次実施計画の推進方策及び今後の四日市市の行財政改革のあり方について提言することを主な役割として、新たに9名の委員による議論をスタートした。

この提言書は、本推進会議の平成13年度の提言内容をまとめたものであり、四日市市が21世紀の地方の時代にふさわしい都市として生き抜いていくにあたっての一標となることを願うところである。

・平成13年度における協議経緯及び内容について

本推進会議は、四日市市の行財政改革の推進に資するため、「四日市市行財政改革推進会議設置要綱」に基づき設置されたものであり、その目的は、新・四日市市行財政改革大綱に基づく実施計画の推進状況等について説明を受け、その推進方策や四日市市の今後の行財政改革のあり方等について意見を述べることにある。

そこで、与えられた目的に向けての議論を始めるにあたり、平成13年度から新たにスタートした「新・四日市市行財政改革大綱第2次実施計画」の策定経緯や内容等について事務局より説明を受けるとともに、行財政改革に大きく関わる四日市市の現在の財政状況や財政の将来的な見通し、さらには市の行政施策の根幹とも言うべき総合計画等についても、担当部局の職員の説明を受け、委員間の共通認識を図りつつ、計6回にわたる推進会議を開催し、議論を重ねてきたところである。

この「第2次実施計画」は116項目の改革事項から構成されており、全項目を議論の対象とすることは不可能であることから、「第2次実施計画」における重点改革事項に絞って議論を進めることとした。

そこで、1年目の本年度においては、「第1次実施計画」において未完了となった項目のうちでも特に重点的に取り組むべき改革事項である「地区市民センターの見直し」「希望の家・寿楽園の運営の見直し」「幼稚園・保育園の見直し」に焦点をあてるとともに、改革全体の推進と密接不可分な重点改革事項である「財政の健全化と安定した財政基盤の確立」を議論の中心とした。さらに、第1次実施計画からの継続項目の3テーマについては、効率的な議論を促進するため委員の勉強会的性格の3つの研究会を立ち上げ、そのあるべき方向性や行政としての具体的取り組み手法などについて関係部局も交えながら検討を行ったうえで、推進会議において意見統一を図ったものである。これについては、「現状」「課題」「提言」との視点から議論をして、今後のあり方について整理を行ったものであり、各項目の取り組みの新たな進展と目標達成のために資することを期待するものである。「財政の健全化と安定した財政基盤の確立」については、推進会議において議論してきたところであるが、改革途上の国の財政政策等と密接な関連があることから、本年度は現状や課題を中心としてとりまとめることとし、来年度以降も引き続き議論を行うこととした。

．テーマ別提言内容

1 ．「地区市民センターの見直し」について

< 現状 >

四日市市の現在の23地区市民センターが果たしている役割は、戦前・戦後の周辺町村の合併の経過の中で、「役場」機能を存続させているというのが現状である。制度的には、昭和53年4月の四日市市地域問題調査会による「地域社会に対する行政の対応について」の答申において、地域社会づくり及び地区市民センターのあり方、方向づけがなされた。以来約25年が経過してきているが、この間、社会経済状況が大きく変化する中で、昭和63年の「地域社会づくり研究会報告書」に基づき職員配置体制を見直したが、基本的な役割はほとんど変わっていない。特に地域社会づくりを進める単位は小学校区を基本とし、市民サービスの均等化、地域バランスを重視した施策がおこなわれ、地域の連帯意識の向上やきめ細かい行政サービスの提供という面で、一定の成果を挙げてきたことは、他の自治体には見られない大きな特色である。

しかし、めまぐるしい社会経済状況の変化に伴い市民ニーズの多様化や情報化が進むとともに行政の運営手法の見直しが求められる今日、これまで地区市民センターが果たしてきた成果を総括し、今後の地区市民センターのあり方や業務内容、管理運営手法等について見直すことが必要となっている。

このため、四日市市は平成7年度の「地区市民センター機能調査」以降、現在の地区市民センターの業務内容等を分析しつつ、現況の課題や問題点等を検討するなかで、平成10年9月に策定した「新・四日市市行財政改革大綱第1次実施計画」における主要課題として「地区市民センターの見直し」を掲げ、具体的な見直しに取り組んできた。その結果、本庁と地区市民センターの役割分担の見直しによる地区市民センター業務の一部の簡素化や戸籍情報システムの稼働による新窓口体制への移行（平成13年4月）に伴う職員配置の見直し等を行ったが、さらなる見直しについては市民生活に非常に関わりの深い課題であることから、第1次実施計画から継続として平成13年度からの「第2次実施計画」における重要課題の1つとして位置づけている。

< 課題 >

そこで、今後取り組むべき課題を次の7つに整理する。

(1) 四日市市の現在の地区市民センター的機能を有する施設について、表1（「同格

都市における支所・出張所数等と正規職員数」p7参照)のように類似都市と比較すると、四日市市は設置数、配置正規職員数においても突出している。また、その運営経費は平成12年度決算で総額約16億5千万円(うち人件費関係が約14億7千万円)、1センター平均約7千万円となっている。しかし、この実情が市民に情報公開されていないとともに、現状の地区市民センターが経費に応じた住民満足度を満たしているか検証されていない。

- (2) 現在の地区市民センターは公設公営となっているが、今日の市民活動の高まりの中で、地域の自主・自立を目指した「地域社会づくりの拠点」としての役割から判断すると、市民等による管理運営を導入したほうが、もっと効率的、効果的な運営ができると思われる。
- (3) 本来地区市民センター職員は地域社会づくりのための市民の自主的な活動に対する支援を行うことが任務であるが、その任務範囲を超えた業務、例えば地域の団体の会計の実務処理や企画立案業務まで行っている場合が多々見受けられる。市民もそれに甘えて、それが当然のように受け入れている現状が見られる。これがかえって地域の自主、自立を損なわすことになっていると思われる。
- (4) 窓口を中心に本庁各部局からの依頼により地区市民センターで行っている業務が、まだ非常に多い現状がある。この原因は、これまで市民の身近でのサービス提供という観点から事務の効率性等の検証なしに、安易に地区市民センターに業務を依頼してきたためである。今後ますます情報技術や民間機関等の活用が可能となってきたなか、事務の効率性等を十分検討したうえで、地区市民センターが担うべき業務のあり方を検討する必要がある。
- (5) 現在の地区市民センターの職員配置体制は、館長(次長級又は課長級) 副館長(課長級又は補佐級) 地域主任(補佐級又は係長級) 係員となっており、現実として職員の高ポスト化、高齢化が見られる。窓口業務や地域社会づくりのための市民の自主的な活動に対する支援を行っていくにあたっては、現在の職員配置体制を、気軽に市民が活用できるとともに、職員の仕事が市民によく見える体制へ見直す必要がある。
- (6) 現在、各地区の地域団体に対して、市の各担当部局より用途を特定した多くの補助金等が人口や対象者数等を根拠に画一的、均等的に支出されているが、果たしてこれらが効果的に地域活動に生かされているか疑問である。もっと地域活動のニーズに応じ、自主性を高めることにつながる効果的な財政支援の手法を検討する必要がある。
- (7) 現在地区市民センターでは、各地区単位を基本として公民館(社会教育)事業

を実施しているが、講座への参加状況等から判断すると、はたして現在の公民館（社会教育）事業の企画方法や実施方法が住民ニーズにあったものとなっているか疑問である。各地区の独自性を維持しつつ、全市的な観点からの事業のあり方の見直しが必要である。

< 提言 >

以上のような課題を踏まえ、今後地区市民センターの具体的な見直しを求めるものであるが、見直しにあたっては、市民と行政との役割分担を明確化の中で、地区市民センターが現状果たしている機能と他の自治体には見られない施設配置の利点をいかしていくべきである。このような前提のもと、次の7つの具体的な提言を行う。

- (1) 四日市市の地区市民センターに関する現状や課題について一般の市民に十分に情報提供するとともに、今後の地区市民センターのあり方について市民会議等で検討すべきである。
- (2) 地区市民センターは市民と行政の接点であり、市民の自主的な活動を支援する重要な拠点であるが、市民活動の自主・自立を損なうような過剰なサービスについては、明確な基準を設けるとともに、市民の十分な理解のもと、早急に見直すべきである。
- (3) 地区市民センターで実施されている主に窓口業務については、市民の利便性、事業の効率性という観点から 本庁との役割分担、 他施設や民間との役割分担（郵便局、コンビニ等の活用）を行うべきである。
- (4) 地区市民センターに市民が気軽に立ち寄りができる市民活動の拠点とするためには、現在の正規職員による高ポスト化・高齢化した職員配置体制を見直すべきである。また、地域の実状に対応した柔軟な職員配置体制に切り替えるため、職員配置基準を見直すべきである。なお、これらの見直しにあたっては、現在市にとって高負担となっている人件費に十分配慮すべきである。
- (5) 各地区の各種団体に対する用途を特定した画一的、均一的な補助金を廃止し、各地域の活動の実状に合った、自主・自立の向上につながる（仮称）地域社会づくり総合補助金として統合・創設すべきである。この補助金は、各種団体の自主・自立性や企画能力アップを図るため、プレゼンテーションや事業報告などを条件として配分を行うべきである。
- (6) 各地区市民センターで実施されている公民館（社会教育）事業については、効果・効率性という観点から全市的な指導・調整機能を有するシステムづくりが必要である。また、全市的観点からの地区市民センターの公民館（社会教育）

機能の位置づけと職員配置体制のあり方を再検討すべきである。

- (7) 現在の画一的な地区市民センターのあり方を見直すため、地域の実状に即して地域団体等ができるところは地域団体等に任せることが必要である。そのため、可能な業務について、地域団体の自主運営を基本としたモデル地区をできるだけ早急に設け、試行に着手すべきである。

速やかに取り組むべき内容

目 的	手 段	目標年度
市民活動の自主・自立化の促進と地域の実情に応じた地域社会づくりの促進	地区市民センターに関する情報提供と市民意見の把握	平成14年度
	本庁との役割分担及び他施設や民間の活用の具体化計画の策定	平成14年度
	職員配置基準の見直し	平成14年度
市民主体による効果的・効率的な施設の管理運営	(仮称)地域社会づくり総合補助金制度の創設	平成15年度
	公民館(社会教育)事業における全市的な指導・調整機能を有するシステムの検討	平成15年度
効果的・効率的な社会教育事業の実施	地域団体の自主運営を基本としたモデル地区の試行実施	平成15年度

(表1)

同格都市における支所・出張所数等と正規職員数

(平成14年2月現在)

都市名	人口(人)	面積(km ²)	支所出張所数	配置職員数	公民館等数	配置職員数	備考 (サービスセンター等職員数は左の外数)
四日市市	288,654	197.33	23 (23)	125 (125)	—	—	サービスセンター1ヶ所 (正規職員配置はなし)
岡崎市	335,438	226.97	6 (6)	29	—	—	市民センター部分(公民館)は団体が 運営。正規職員はいない。
春日井市	287,678	92.71	4 (2)	33 (18)	4	12	施設管理は外郭団体
豊田市	342,733	290.11	7 (4)	27	16	0	支所出張所の公民館4ヶ所と公民館 16ヶ所は「文化振興財団」に委託。正 規職員 配置無。
八尾市	268,581	41.71	10 (10)	38 (38)	—	—	全施設で公民館業務も実施。 (本市と同様)
市原市	280,696	368.21	9	70	11	34	公民館11ヶ所のうち2ヶ所につい ては正規職員配置無。
高槻市	354,673	105.31	3	21	12	1	サービスセンター2ヶ所(正規職員1 名配置)。公民館については非常勤職員 で対応。
枚方市	402,211	65.07	3	35	6	35	サービスセンター4ヶ所(正規職員4 名配置)。
明石市	292,624	49.22	3	37	1	6	サービスセンター5ヶ所(正規職員 5名配置)。地域社会づくりのためのコ ミュニティセンター15ヶ所を嘱託職 員で運営。

* 支所出張所、配置職員数の()は、内数で公民館機能を兼ね備えた施設数及び兼務人数。

* 人口については13年9月末現在、「自治省報告様式(住民基本台帳月報)」より引用。

2. 「希望の家・寿楽園の運営の見直し」について

< 現状 >

少子・高齢化の進展に伴い、児童、高齢者にかかわる問題は、複雑・困難な傾向をみせている。特に、子供への虐待による死亡、一人暮らしの高齢者の孤独死がしばしば新聞紙上でも取り上げられ、希望の家、寿楽園のような施設の果たす役割がますます重要性を帯びてきている。

しかしながら、これまでの行政主体による運営が、自治体福祉サービスの充実をもたらした事に一定の意義はあるものの、制度として施設を維持・運営することが最大の目的となり、入所している「個人の処遇」を二の次にしてきた観のあることは否定できない。

地域の特性に応じた「地域住民の自己決定権の拡充」を図ろうとする 2000 年の地方分権改革を背景として、介護保険を皮切りに、福祉サービスが措置から契約へ転換するという大きな流れのなかで、今後求められる分権自治型の福祉サービスのあり方とは、まず、地域での各種福祉サービスの望ましい水準、各施設での望ましい「処遇水準」の決定がなされるべきである。

このことを確認したうえで、行政の直接の経営に比べ、専門性に優れ、サービス水準の維持・向上が担保されるのであれば、限られた行財政資源を有効かつ効果的に活用するために、積極的に外部、民間へ委ねていく方法を案出することが必要であろう。

既に、寿楽園では、平成 11 年 4 月から「給食業務の委託化」を行なっている。これは、職員で実施してきた給食業務を、現状のレベルを下げない前提で、民間に委託し、入所者のニーズに合わせた給食時間、食器、メニューに近づくという実績をあげたとされており、今後も行政が行っている業務のあり方については、不断の見直しをおこなうべきであろう。

そこで、本研究会は、担当課からのヒアリングや施設視察を行ない、「希望の家の管理運営の民営化」、「寿楽園の管理運営の委託化」を同時に検討していくのではなく、

「希望の家」は、「寿楽園」に比べ愛情面、施設面、プライバシー等人権問題等かなりの改善が早急に必要である。

介護保険制度の見直し対象となっている「寿楽園」については、福祉サービスの措置（生活保護制度）と契約（介護保険制度）の狭間にあることから、平成 16 年頃とされる介護保険制度改正の帰すうを見定めただうえで委託化を検討したほうが効率的である。

「民営化」は「委託化」を拡大した概念であるため、まず、「民営化」を目指す

「希望の家」の管理運営手法を検討することが、「寿楽園」の「委託化」手法を検討する際にも有効である。

という観点から「希望の家」の外部委託手法の検討を先行させることとした。

「希望の家」は、本施設が北勢地域では唯一のものであるゆえに、広域的な役割を果たしている。すなわち、入所者の入所前住所は、乳児部では、四日市市のものは3人(25%)に過ぎず、養護部でも、25人(67.5%)にとどまっている。

主な入所理由をみると、乳児部では、「両親ともいるものの母親が養育不能」が4名、「未婚の母」が3名となっており、養護部では、「母子家庭の病気」が7名、「両親ともいるものの母親が病気」6名、「両親ともいるものの母親が養育不能」6名などとなっており、いざという時に必要な施設としての役割を果たすことが求められている。

入所期間は、養護部の場合、10年未満が13名(35.1%)と最も多く、次いで3年未満11名(29.7%)、1年未満7名(18.9%)となっている。家庭に帰すことを目指して、入所期間をできるだけ短くすることが目標とされ、実際、平成12年度には、養護部で20名、乳児部で10名が家庭復帰をしているが、現実には、長期入所も多く、家庭復帰のための支援策の充実とともに、人生の最も多感な時期を、「希望の家」で長く過ごすこともまれではない状況に配慮する必要がある。

そこで、専門性に優れ、サービス水準の維持・向上が担保されるための条件を析出するためには、現在の処遇水準の向上のためのソフト・ハードのあり方が検討される必要がある。すなわち、「希望の家」の施設・設備更新と民営化は同時に検討されるべきであり、その際、考慮すべきは、福祉サービスの「民営化」が、民営化による財政面での経費の安上がり論のみに終始するという誤解を解き、福祉サービスのあり方そのものに視点をあてる手法の確立である。

この観点から、今後取り組むべき課題としては、次の項目が挙げられる。

< 課題 >

- (1) 入所者の処遇を考える際に、最大の課題となるのは、施設の老朽化である。施設は、三重県北勢児童相談所や母子生活支援施設等が集中立地する福祉ゾーンの一部に所在し、自然環境には恵まれているものの、現在の施設は、昭和46年の建設で既に30年以上を経過しているため、老朽化は否めない。民営化の前提として、施設面や機能面での大幅な改善あるいは約10億円と見積もられる施設建替えによる更新がまず検討されなければならない。
- (2) 核家族化と更なる少子化傾向の下で、育児放棄、幼児・児童虐待の増加傾向が

懸念されるところであり、この状況に対応するためのショートステイの受け入れ体制の整備が必要である。児童の受け入れについては、県の児童福祉相談所と連携を図ると同時に、児童のプライバシーをどう配慮するか、ひきこもりやその他の問題が生じないような家庭的なコミュニケーションが自然に図られる施設はどうあるべきか、どの程度の収容人数が適正かという検討を進めるべきであり、施設内容は、この観点から計画されるべきである。

- (3) 入所者の処遇水準の向上については愛情面、プライバシー等人権問題の改善が早急に必要である。子供の成長に伴う心身のケアに対処できる心理士等のマンパワーの活用が必要であり、子供の成長に対応するため、乳児部と養護部の分離を図り、養護部については居室の個室化の是非も検討すべきである。
- (4) 「希望の家」への支援体制については、館長（施設長）や職員の理念が反映した処遇水準の確保のためのボランティアや学生の支援体制づくりに繋がるような体制も構築する必要がある。特に、労力支援だけではなく、寄付を受け入れやすい体制を作ることも必要であり、そのためには、施設の存在と活動状況の積極的な広報が必要である。残念ながら、市直営ゆえの外部との交流の閉鎖性は解消されていない。市民に、施設実態・処遇水準の現状を公表し、ボランティア、市民団体によるイベント参入による交流の拡大を図りながら、望ましいサービス水準の検討に速やかに入るべきである
- (5) 子供との係わり合いの中で、職員の権利行使による問題及び長期在職者の存在や逆に定期的な人事異動が、職員の職務に対する意識レベルの低さを招き、入所者の処遇条件の向上を妨げているのではないか。館長に予算、人事権等権限がないことによる組織運営が入所者の処遇水準の向上を妨げている状況の打破が必要であり、そのためには、まず、処遇に関して館長（施設長）や職員の理念が反映できる仕組みを作る必要がある。

< 提言 >

以上の課題を踏まえ、「希望の家」の管理運営の民営化、「寿楽園」の管理運営の委託化の見直しについて提言を行う。

「希望の家」の管理運営の民営化は、四日市市における福祉サービスを、供給主体の多様化という状況に対応して、どう再構築するかという問題に他ならない。そのためにも、「民営化」が「処遇水準の向上」に繋がることを明示し、検討の過程を公開することが必要である。

- (1) 入所している子供たちがどう過ごすことが最良なのかという理念をはっきりさ

せることから始め、運営面と施設面の観点から検討を進め、入所児の処遇水準をどう向上させ、その水準を維持できるかについて、入所児の意見を踏まえた上で、職員・関係団体・ボランティア等現在の関係者が、他の福祉施設や福祉法人との連携や情報交換を通じて、望ましい処遇水準を作り上げることである。この検討過程は、四日市市における福祉サービス水準づくりの初めての事例として、本庁児童福祉課が事務局となり、これまでの市民参加手法の蓄積をフルに活かして取り組むべきものである。

- (2) 運営面と施設面での処遇水準の検討結果を基に、委託条件である土地、建物、選考方法等民営化への条件設定を確定し、 時期を決めて直接運営をゆだねるか、 2、3年委託をしてその後移管するか为民営化手法の方針を早急に決定し、運営主体を公募により決定すべきである。また、民営化による経費の節減が図られたとしても、運営上、安定した状態を確保するため、ゆとりのある収入の保障も考慮する必要がある。ただし、建物等の施設の整備・建設(あるいは賃借)は、自治体行政の責任分野である。
- (3) 望ましい処遇水準の向上のための施設の改善は、現在の場所にこだわらなければ、企業の保養地や宿舍、また空きビル、統合後の学校等の空き施設、病院、医療福祉法人等の利用も検討すべきである。また、改装費だけで済めば、ソフト整備に費用をかけることも可能である。ただ、移転や建替えの際の一時移転が、入所児の転校という問題を引き起こしかねないことに留意が必要である。
- (4) 民営化後の処遇水準について、事後的チェックの仕組み作りが必要である。この点に関しては、今後も自治体行政の守備範囲である。なお、北勢地域での処遇水準づくりに意を用いるべきで、この種の施設が北勢地域で唯一という状況こそが改められ、子供のために処遇レベルも含めて競争原理が働くような体制が作られ、入札等が行なえるようになるのが理想である。
- (5) 処遇水準の向上とともに、収入の確保や支出のより良き手法を検討し、将来像、運営手法、スケジュールまでをも含めた全体の姿を基本計画案として提示できなければ委託・移管法人の募集も出来ないはずである。そのためには、四日市市の福祉サービスのモデルケースとなるべき課題であるとの認識のもとに、課題解決のための専任のチームを編成するなど、市行政の人的資源の集中的配置が求められるところである。

次に、「寿楽園」の外部委託について、「希望の家」の管理運営手法を参考に、制度の帰すうをみながら、管理運営の「委託化」を図ると同時に、早急に取り組むべき事を提言する。

- (1) 平成 1 1 年 4 月より民間委託している給食サービスの効果測定を随時行うこと。
- (2) 福祉サービスが措置から契約へ転換するという大きな流れのなかで、「個人の処遇」の改善こそが、福祉ニーズの出発点でなければならない。まず、入所者にとって望ましい各種福祉サービスの水準等「処遇水準」の設定を図ること。そのサービスの供給主体は、サービス水準を確保するのに、最も効果的・効率的な主体が担うべきで、自治体行政単独であっても、民間であっても、あるいは官民協働であっても、構わない。但し、サービス水準の事後的チェックは自治体が責任をもって果たすべきである。

速やかに取り組むべき内容

目 的	手 段	目標年度
(希望の家) 入所者の生活水準の 向上	民営化に向けた推進体制の充実	平成 1 4 年度
	民営化に向けた入所者のあるべき 処遇水準の設定	平成 1 4 年度
	多様な施設改善方法の検討	平成 1 4 年度
	民営化に向けた基本計画の策定及 び具体策の実施	平成 1 4 年度
(寿楽園) 入所者の生活水準の 向上	給食の民間委託の効果測定	平成 1 4 年度
	入所者の望ましい処遇水準の設定	平成 1 5 年度
	外部委託の検討	平成 1 6 年度

3. 「幼稚園・保育園の見直し」について

< 現況 >

平成12年の全国の合計特殊出生率は1.36へと落ち込み、人口維持に必要な2.08を大きく下回っている。今後とも少子化傾向に歯止めがかかることは期待しにくい。四日市市においても、平成9年の合計特殊出生率が1.48と全国平均を若干上回るとはいえ、乳幼児数は低水準での横這い状況が続いている。このような少子化傾向は、保育園・幼稚園の学級人数と学級数の減少、すなわち小規模園化となって現れている。幼児教育の基本は一定規模の集団の場で培われる経験であることを考えると、このような小規模園化に対処することは喫緊の課題となっている。

こうした現状を踏まえて四日市市では、「四日市市行財政改革に関する答申」(平成10年3月)、「四日市市幼児教育問題研究会報告書」(平成10年9月)などで、数次にわたって改革方針を提示してきた。これらを見ると、幼稚園と保育園という幼児教育の場に対する改革方針としては、「市立保育・幼稚園の統廃合」、「市立幼稚園・保育園の一体化」、「市立保育・幼稚園の民営化」の3つに整理されて各々取り組みがなされてきたところである。第1の統廃合のうち保育園に関しては、「四日市市保育園問題調査委員会」(平成10年11月)の答申を受けて次のように統廃合の基準を「30名に満たない保育園につき、園児数の招来予測でも入園児数が増加する見込みのない保育園につき、地域的な配置バランスも考慮して統廃合を進めていく」とした。具体的な取り組みとしては、新・行革大綱第2次実施計画の目標年度である平成14年度に1園統廃合、以後、15年度に1園の統廃合に向けての調整が進められている。市立幼稚園の統廃合についても、基準「過去3年間の居住地別入園者数をもとに園児数を推計し、1行政区に2園以上の幼稚園が存在し、かつ1園でも受け入れ可能なところから検討する」という基準を設けて統廃合に取り組もうとしているものの、具体的な動きへとは進んでいないのが現状である。第2の幼稚園・保育園の一体化については、施設の共用化や職員・園児の交流を進めるために、職員同士の派遣研修を行ったほか、試行的に幼稚園児を保育園で、保育園児を幼稚園で教育・保育をしているところである。第3の民営化については、市役所内でのワーキンググループによる検討を行っているものの具体的な取り組みへとはいたっていないのが現状である。

< 課題 >

次世代を担う幼児教育の問題解決に向けて改革方針を3つに整理して取り組みを進めてきている姿勢は高く評価するものの、方針ごとの進捗状況を見るとかなり開きがあ

ることも事実である。そこで、3つの改革方針を今後さらに推進していくにあたって共通する論点を5つに整理する。

- (1) 国の経済財政諮問会議による「骨太の方針」にもあるように、公私の役割分担をはっきりさせることである。「民間でできることは民間で」という原則を堅持することが肝要である。そして、なぜ公が税金を使ってやらなくてはならないのかを説明しなければならない。幼稚園ではできるだけ民間に任せ、公は、障害児教育、需要予測からみて不採算となる地域での教育、幼児教育手法の研修などの役割に特化することが望ましい。保育園にあっては、女性の就労支援という社会的な意義も付加されることから公の役割は広がるが、延長保育、病児保育という分野に重点を移しながら、公私の施設が競合する地域では民営化を進めていくべきである。
- (2) 保育園、幼稚園のいずれも一人当たりの運営経費に大きな公私格差が存在することである。格差の要因は、どちらも人件費(保育士、教諭の平均年齢)、加えて、幼稚園にあっては1園当りの在園児数である。この格差は保護者負担と税金で賄われている。第1の論点とも関連するが、なぜ、これだけの税金を投入しているかという説明に堪えられる行政サービスであることが求められるところである。
- (3) 改革にあたっては常に極め細やかに住民への説明を行い、その意思を反映させることである。現段階での取り組みでは民営化が最も遅れているが、幼稚園の民営化については、幼児教育において公の行う必要性が明確である領域をはっきりとさせるとともに、私立による特色ある教育を望む住民の声もとらえ勇断をもって進めることも必要である。また、住民意思の反映は意向調査にとどまらず、子育て相談ボランティアなどを通じて、住民自身が四日市市の幼児教育にいかに関わることができるかを意識化することにもなる。民営化では、こうした幼児教育サービスの担い手の多様化を図る視点も認識すべきである。
- (4) 提供するサービスの質の確保、そのための第三者評価の実施である。幼児教育サービス、さらに保育園にあっては、女性の社会進出支援サービスという視点から客観的な評価を行うことが大切である。
- (5) 地域ごとに人口数増減に相違があることから、的確な人口動態予測を行うことの必要性である。統廃合、幼保一体化、民営化の、どの改革手法をとる場合でも予測の正確性が鍵を握っている。

< 提言 >

以上の論点を踏まえて、具体的な目標として次の6点において提言を行う。

- (1) 幼稚園の統廃合の基準では、「過去3年間の居住地別入園者数をもとに園児数を推計し、1行政区に2園以上の市立幼稚園が存在しているが、1園でも受け入れ可能なところ」に該当する行政区についてとされている。しかし、対象となる園が極端に限定されるため見直しを行い、検討範囲を市域全体として捉え、園児が著しく減少し今後も増加が見込まれない幼稚園について、通園手段等の諸条件整備の検討を行いながら、毎年度1園ずつ統廃合を進めるべきである。その際、統合したために施設規模から受入定員を超える園児について私立幼稚園において受け入れることで徐々に民間へとシフトしていくようにする。但し、この場合も円滑な移行を促すための行政の担うべき役割を検討する必要がある。
- (2) 保育園の統廃合については、現在の統廃合計画を実行していく一方で、「1行政区において市立保育園が複数存在する場合について統廃合を進めていく」という新たな基準を設けて進めること。統合にあたって定員を超える園児を私立保育園において受け入れることで民間への移行を図る。また、この場合も幼稚園の統廃合と同様に行政の行うべき対策も考慮すべきである。
- (3) 市立の幼稚園と保育園とが近接して立地している事例においては、ある一定基準を設けて、全て幼保一体化の試行に着手する。
- (4) 市立保育園の民営化については、他都市の状況なども参考しながら本市の実情も踏まえて、民営化計画を策定して実現を目指す。
- (5) 市立保育・幼稚園の果たすべき役割を明確にする中で、第三者機関によるサービスの質の評価およびコスト面からの効率性の評価を、平成16年度から行えるよう検討に着手する。
- (6) 幼児教育の現場にNPOなどの市民の力をどのように導入していくかについて具体的な計画を立てて実施に移す。

速やかに取り組むべき内容

目 的	手 段	目標年度
市立幼稚園、市立保育園の効率的、効果的運営	市立幼稚園の統廃合の基準を見直し、統廃合を実施する。	平成15年度
	市立保育園の統廃合の新たな基準を策定し、統廃合を引き続き実施する。	平成15年度
公私の役割分担	市立幼稚園、市立保育園の一体化を試行する。	平成16年度
地域社会による子育て支援	市立保育園の民営化計画を策定する。	平成14年度
	市立幼稚園、市立保育園の評価制度を検討する。	平成15年度
	幼児教育現場へNPOなどの市民活力を導入する。	平成16年度

4. 「財政の健全化と安定した財政基盤の確立」について

< 危機的な現状 >

四日市市の財政状況は、「中期財政収支見通し」(13年9月)によると、平成14年度から17年度までの4カ年で259億円の財源不足が見込まれ、まさに危機的な状況にあると言っても過言ではない。市当局はこのような事態の発生をある程度予想しながら、平成10年度から行財政改革に取り組み、第1次実施計画の3カ年の間に162項目、8つの分野において133項目(82.1%)の改革を完了し、その結果として56億9千万円のコスト削減効果を上げることができたことは、既に12年度の実績報告にも紹介された。つまり、四日市市の財政状況は、厳しい改革を断行しながらも前途に明るい見通しを持つことができない程の事態に直面している、ということである。

そのため、市当局は財政調整基金から38億円、減債基金から22億円をはじめ6つの基金を取り崩すことによって合計81億円を賄い、更に特別地方債を毎年25億円措置される前提を置くことにより財源不足が補填されるというシナリオを描き、13年度から3年間は収支差額をゼロと見込めるものの、16年度に13億円、17年度には59億円の財源不足となることが不可避であると考えている。(表2「財政収支試算」p19参照)

これほどに厳しい財政事情をもたらした理由は、第一にマクロ経済全体における不況の深刻化に伴う税収の伸び悩みが挙げられるが、第二に本市自身の産業衰退による税収減にもかかわらず抜本的な機構・組織の改革を先送りしてきたことによる経費膨張傾向が大きな影を落としていることは否定すべくもない。第三に過去の大型プロジェクトの債務償還がピーク期にさしかかり、また不良債権化していた土地開発公社健全化のための新たな起債が加わったことに伴う公債費の膨張が危険ラインに達しつつあることが銘記されねばならない。その結果、財政構造の弾力性を示す指標とされる公債費負担比率が13年度17.0%、14年度18.6%、15年度19.0%というペースで上昇し、危険ラインと言われる20%近くに達する見込みである。したがって、可能な限り公債費を抑制して、長期的に財政構造の弾力性を回復する戦略的シナリオが構築されねばならないだろう。

< 財政危機回避のための課題 >

「中期財政収支見通し」はある一定の仮定の下で機械的に算出された予測値であるた

め、裁量的な政策的措置を見込んでいない。歳入面において、減債基金や職員退職手当基金の取り崩しを見込むことは、後年度における支払い（例えば、地方債の償還や職員の退職金支出）に支障を来す事態を招く恐れがある。したがって地方税の伸びが期待できないとすれば、危機回避のために、歳出構造の合理化・効率化に踏み込まざるを得ないのは明白である。それにもかかわらず、この「見通し」は敢えて裁量的な歳出構造の見直しを回避した「政策中立的」予測値となっている。したがって、本推進会議は危機回避のためのシナリオを提案することを課題とすべきではないかと思料するものである。

しかし、13年度の討議がそこまで進捗しなかったことに鑑み、次年度以降にこの課題に取り組むに当たって考慮すべき点を以下に列挙する。

- (1) 四日市市は、今日市民の前に危機感を訴えて財政再建着手の宣言をし、理解と協力を要請すべき段階に来ている。宣言において明らかにすべき内容には、行政の努力に待つべき分野、市民の合意と負担を要する分野、その他に区別して効率化のためのメニューを示し、改革に向けてのアクションプログラムを提案することを目標とすべきである。市民に「痛み」を要請する前に、当事者としてなすべきことを明らかにすべきであり、速やかな対応を望む分野が少なくない。
- (2) 中期的に財政の健全化を目指すためには、段階的な数値目標を掲げる必要がある。不安定な経済事情の中で、時間の経過に伴う目標値の変更が生じるのはやむを得ないとしても、制度的条件やその変更可能性にも配慮した段階的目標値を設定する必要がある。
- (3) 本市は今や累積債務の増加に歯止めをかける段階に立ち至っている、と言っても過言ではない。具体的に言えば、公債費負担比率を20%近い見通しのレベルから段階的に15%以下に引き下げよう、毎年の公債発行額を元金償還額以下に抑制すべきである。そのためには、とくに公共事業費の縮減が必要であり、取捨選択のための客観的な評価システムの構築に踏み出すことを検討すべきである。
- (4) 昨年9月発表の「中期財政収支見通し」に示されている「当面の財源不足に対する財政運営の基本的方策」の消費的経費・投資的経費の抑制方策は抽象的であり、またタイムスケジュールも不明確である。例えば、平成14年度に実施すべき項目、15年度の実施を見込む項目、16年度・17年度に実施を予定する項目などに3分類して、市民の前に公表すべきであろう。
- (5) 外郭団体の運営・経営状況を精査して、設立目的を達成した団体については廃

止の方向を早期に決断すべきと考えられる。それ以外の出資団体についても、将来の負担に結びつく危険性を事前に断ち切るために予防的措置を講ずる必要がある。

- (6) 厳しい財政事情に関する市民の理解を得なければ、痛みを伴う改革は不可能である。従って、市当局がこの問題に関する広報に努めるべきことは当然として、推進会議のメンバーも会議だけでなく、市民との対話集会などの場に出かけて、市民各層と危機感を共有するよう努めなければならない。

「中期財政収支見通し」(平成13年9月)より抜粋

(表2)

財政収支試算(特別地方債・基金調整)

(単位:億円、%)

区分	H10年度	H11年度	H12年度	H13年度	H14年度	H15年度	H16年度	H17年度	
	金額	金額	金額	金額	金額	金額	金額	金額	
歳入計 A	993	1,002	987	989	925	910	888	877	
歳出計 B	962	973	961	978	966	960	975	958	
収支 C=A-B	31	29	26	11	41	50	87	81	259
前年度収支の繰越し					11				11
臨時的な特別地方債	地方財政計画にて措置されてきた地方財政支援措置の一つとしての特別地方債が今後も続くものとし、平成13年度における特別地方債(臨時経済対策債、財源対策債等)を一律25億円として見込む				25	25	25	25	100
	上記地方債にかかる元利償還金(公債費)				0	1	1	3	5
小計					5	26	63	59	153
基金による調整	財政調整基金				5	26	7		38
	都市基盤・公共施設等整備基金						3		3
	減債基金						22		22
	広域基幹道路整備基金						10		10
	職員退職手当基金						7		7
市営住宅整備基金						1		1	
合計					0	0	13	59	72

．次年度に向けて

13年7月からスタートした四日市市行財政改革推進会議は、「第1次実施計画」において積み残しにされていた3つの重点改革事項である「地区市民センターの見直し」「希望の家・寿楽園の運営の見直し」「幼稚園・保育園の見直し」について、推進会議と平行して3つの研究会を設置して討議・調査を進めてきた。その結果、それぞれに複雑な問題を整理して、目標年度を明確に示した改革方策を提案することができた。次年度においては、ここに示された提言を踏まえて、具体的な改革のプランを着実に前進させることが望まれる。

一方、本年度の検討項目の一つに含まれている「財政の健全化と安定した財政基盤の確立」に関しては、デフレ経済の深刻化と共に本市の経済産業情勢が更に悪化している事情も相まって、財政の健全化は一層遠のく感すら懸念されている。財政の健全化と言うよりむしろ、本市はまず財政の悪化に歯止めをかけることを第一目標としなければならない。具体的には上述したように、市当局自ら改革の痛みを甘受する姿勢を示して市民合意を形成することが必要と思われる。それを前提に、財政構造改革に向けて年度を区切った数値目標を提案しながら、財政健全化に向けた具体的な取り組みを進めて行かねばならない。

行財政構造の改革は、既得権益とのぶつかり合いでもある。この難題を解決する突破口として「行政評価」と「市町村合併」を位置づけることができる。

行政評価は、本市においても既に部分的に試行されているので、それを本格的に適用することにより客観的な評価指標に依拠した行政の効率化、住民満足度の向上を図る契機となろう。近頃ホットな話題となっている市町村合併に関しても、既得権益の壁を前に抜本的な改革が停滞しがちな状況を打破し、分権社会に即した行政システム改革の起爆剤となる期待が寄せられている。合併論議の進展と歩調をそろえて、行政システムの改革に向けて本推進会議が担う役割は重大なものがあることを再認識するものである。

本格的な分権社会への移行、産業空洞化の深刻化、及び人口減少社会の到来は必至であろう。したがって、行政のみならず市民も、「スリムで自立的な都市」へ向けて脱皮することが四日市市の至上命題であること深く認識しなければならない。近隣広域の自治体との有機的な連携・協調関係を強化しつつ、「風格ある広域都市像」の実現に向けて着実・大胆な歩みを進めることを切に期待するものである。

【 参 考 资 料 】

四日市市行財政改革推進會議設置要綱

四日市市行財政改革推進會議委員名簿

四日市市行財政改革推進會議開催經過

四日市市行財政改革推進会議設置要綱

(設置)

第1条 本市の行財政改革の推進に資するため、四日市市行財政改革推進会議(以下「推進会議」という。)を設置する。

(目的)

第2条 推進会議は、新・四日市市行財政改革大綱に基づく実施計画の推進状況等について説明を受け、その推進方策や本市の今後の行財政改革のあり方等について意見を述べるものとする。

(委員)

第3条 推進会議の委員は、10人以内とする。

2 委員は、市政について広く識見を有する者のうちから市長が委嘱する。

3 委員の任期は委嘱の日から委嘱の日の属する年度の末日までとする。ただし、再任を妨げない。

4 委員が欠けた場合における補欠委員の任期は、前任者の残任期間とする。

(会長及び副会長)

第4条 推進会議に、会長及び副会長を置き、委員の互選により選出する。

2 会長は、推進会議を代表し、議事その他の会務を総理する。

3 副会長は、会長を補佐し、会長に事故あるとき又は会長が欠けたときは、その職務を代理する。

(会議)

第5条 推進会議は、必要に応じて会長が招集し、会長が議長となる。

2 会長は、必要があると認めるときは、推進会議に委員以外の者の出席を求めることができる。

(意見の聴取)

第6条 会長は、必要があると認めるときは、推進会議に関係職員の出席を求め、その意見を聴くことができる。

2 前項の場合において、職員は推進会議に対して積極的な協力を行い、その成果を高めるよう努めなければならない。

(専門部会)

第7条 推進会議には、必要に応じて専門部会を置くことができる。

2 専門部会の部会員は、推進会議の委員の互選により選出する。

(庶務)

第8条 推進会議の庶務は、総務部行財政改革推進室において処理する。

(補則)

第9条 この要綱に定めるもののほか、推進会議に関し必要な事項は、会長が定める。

附 則

この要綱は、平成13年7月1日から施行する。

平成13年度四日市市行財政改革推進会議委員名簿

(五十音順、敬称略)

[氏 名]	[職業等]	[備 考]
イトウ ミナコ 伊 藤 美奈子	主婦	
イナザワ カツヒロ 稲 沢 克 祐	大学助教授	四日市大学総合政策学部
イワサキ ヤスノリ 岩 崎 恭 典	大学教授	四日市大学総合政策学部
オオヤチ ナオト 大矢知 直 登	会社役員	(株)マイクロキャビン代表取締役
カトウ ヨシヒロ 加 藤 良 博	税 理 士	加藤会計事務所
ゴトウ スミエ 後 藤 澄 江	大学教授	日本福祉大学社会福祉学部
フジタ ミチコ 藤 田 倫 子	フリーアナウンサー	四日市市都市計画審議会委員
マルヤマ ヤスヒト 丸 山 康 人	大学教授	四日市大学総合政策学部
ワタナベ テイジ 渡 辺 悌 爾	大学教授	三重大学人文学部
特別委員		
キノウヂ ノブ 北大路 信 郷	大学教授	静岡県立大学経営情報学部 総務省行政評価研究会委員

平成13年度四日市市行財政改革推進会議開催経過

第1回（平成13年 7月16日）

- ・委員委嘱状交付
- ・市長あいさつ
- ・行財政改革推進会議設置趣旨等説明
- ・会長及び副会長選出
- ・四日市市の財政状況について（財政部より説明）

第2回（平成13年 8月23日）

- ・「中期財政収支見通し」に関連して（財政部より説明）
- ・「土地開発公社の経営健全化計画」について（市長公室より説明）

第3回（平成13年 9月28日）

- ・中期財政収支見通しと総合計画推進計画との関連について
- ・新・行財政改革大綱第2次実施計画における各改革事項取り組み計画について

施設視察（平成13年10月15日）

- ・「希望の家」
- ・「寿楽園」

第4回（平成13年11月13日）

- ・重点項目課題について「地区市民センター」「希望の家、寿楽園」「幼稚園、保育園」
- * 第1回重点項目別研究会開催（平成13年11月13日）
「地区市民センター」、「希望の家、寿楽園」、「幼稚園、保育園」
- * 第2回重点項目別研究会開催（平成13年12月18日）
「地区市民センター」、「希望の家、寿楽園」
- * 第2回重点項目別研究会開催（平成13年12月21日）「幼稚園、保育園」

第5回（平成14年 1月25日）

- ・重点項目別研究会の検討状況中間報告
- ・「財政の健全化と安定した財政基盤の確立」について
- * 第3回重点項目別研究会開催（平成14年 1月25日）

第6回（平成14年 3月18日）

- ・平成13年度行財政改革推進会議提言書（案）について