

徳島市財政の問題点を探る －地方公務員改革の視点から－

永井 真也

A Look At Financial Problems Of Tokushima City – From The
Standpoint Of The Reform Of Local Government Officials’ Organization

Shinya NAGAI

ABSTRACT

In Tokushima, on February 16th 2005, Mayor Hara declared a “state of financial crisis.” The text of this declaration mentioned a necessary strengthening of selfgovernance in the prefectural capital and the realization of positive improvement through cooperation with citizens while also emphasizing the importance of a stable financial basis. 「If financial matters continue to be handled in the same way, we will face, in the very near future, a serious degradation, which, in the case of a company, would mean nothing less than bankruptcy. This city’s financial matters are truly in a state of emergency.」 With these words, Mayor Hara strongly tried to demonstrate to the people of Tokushima the absolute necessity of financial reform.

In my manuscript, the analysis of the actual state of the financial problems and the definition of the problems which have led to their coming into existence are my objectives. There are discussions in Tokushima concerning reform and my analysis is necessarily conducted while the future course of reform is not yet decided. Documents such as recent financial data are employed.

In order to analyze the reforms necessary for Tokushima’s future, this paper discusses reform proposals, the organization of local government officials and recent reforms in Naruto City.

KEYWORDS：徳島市，財政危機宣言，行財政健全化計画，地方公務員改革，人件費

はじめに

徳島市は、徳島県の県庁所在地であり、県都として重要な役割を担っている。徳島市の規模は、人口266,376人（平成17年9月1日）、面積191.39平方キロメートル、平成17年度の一般会計予算840億円である。また地理的特性として、市内の中心部を流れる吉野川の河口に位置しているので市内には多くの支流がある。南には眉山があり、山と川と海に囲まれた街である。

その徳島市では、平成17年2月16日に原市長が
受理日：平成17年10月11日

『財政危機宣言』を行った。宣言文では、県庁所在都市としての自治機能の強化や、市民との共同による地域づくりを進めなくてはならないが、そのための安定した財政基盤の重要性を訴えている。「仮に現状のままの財政運営を行った場合、極めて近い将来には企業の倒産にあたる財政再建団体に転落することは必至であり、市の財政は、まさに非常事態に直面しています」と財政の改革が急務であることを市民に訴えている。

本稿では、徳島市の財政危機の状況を分析し、その要因を探ることが目的である。まだ、改革案

については、徳島市内部で議論がなされている段階であり、今後の方向性が定まらぬ中で分析を行っているが、これまでの財務データなど内部資料をもとに検証を重ねていきたい。

具体的には、平成17年度にはじまった改革案の策定過程からの検証を行い、国が出している地方公務員改革の流れと、徳島市に近い鳴門市で先行している改革の状況を踏まえながら、徳島市の改革における課題と解決の方向性について検討した。

1. 徳島市の状況

「財政危機宣言」が出されたわけであるが、危機の背景を市の財政状況から説明し、その解決に向けた現在の取り組み状況を述べておきたい。

1. 1 徳島市の財政の現状

平成17年度の徳島市の一般会計の予算規模は約840億円である。だが、財政危機の問題性を論ずるために、経常一般財源（市税、地方交付税、その他の一般財源：約580億円）ベースで検討することとする。

平成17年予算における歳入見通しによると、市税収入は403億円、地方交付税は平成12年から30億円減った73億円、その他の一般財源を合わせた経常一般財源は577億円と、平成12年度から34億円減少している。この577億円には地方交付税が削減された替わりとしての臨時財政対策債25億円を含んでいる¹。

一方、経常一般財源に対応する平成17年予算の経常的歳出は約600億円で、歳入に対して歳出が約20億円多い状況である。主な支出の構成は、人件費192億円、特別・企業会計への繰出金116億円、物件費105億円、公債費97億円、扶助費51億円といった内訳である。

徳島市の市税収入自体は、400億円前後で比較的堅調に推移しており、景気の悪い中で個人と法人の住民税が落ち込んだ分を固定資産税の上昇で補っており、特に土地に対する課税分が平成5年から平成15年までの11年間に43.5%も上昇していることが大きく貢献している²。他に、四国の他県都市で徴収していない都市計画税を0.275%の割合で徴収していることも堅調な税収に貢献している。

現在の負債の状況³は、平成16年度末で、一般会計分が特例債（100%交付税措置）残高約200億円と建設債残高約750億円を合わせた約950億円である。

こうした財政状況を踏まえて、徳島市がシミュレーションしたものを表1に示してある。自由度のある主要財源の規模を大きく超えた借入金のある徳島市の財政状況は深刻な状態にあり、原市長は平成17年2月16日に『財政危機宣言』を発表した。宣言は、このままでは財政再建準用団体へ転落するので、それを回避するために財政の健全化策を集中的に議論しようというものである。表1の通り毎年の赤字が積み重なり基金も底を打つと、平成21年には累積赤字が136億円に達し、標準財

表1 財政収支試算（経常収支）

（単位：億円）

区 分	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度
歳入	580	582	582	585	588
歳出	597	610	627	639	629
財源不足額（単年度）	▲17	▲28	▲45	▲54	▲41
財源不足額累計	▲17	▲45	▲90	▲144	▲185
基金充当後の収支	0	0	▲41	▲95	▲136
市債残高	926	930	934	938	944

（第1回市民会議資料より）

政規模（約500億円）の20%にあたる100億円を超えてしまう（表1参照）。

1. 2 健全化に向けた取り組み体制

『財政危機宣言』の後に、徳島市は行財政の健全化に乗り出すために、新しい体制を策定した。それは、総務部内に行財政健全推進課を新しく設けると共に、各部からなるプロジェクトチームを形成し、行財政健全化市民会議（以後、「市民会議」という。）を設けて市民の意見も取り入れつつ、健全化推進計画の策定を行うようになっている（図1参照）。行財政健全推進課が健全化計画の取りまとめを行い、17年9月には基本計画の作成、12月には実施計画の作成を行っていく。市民会議は、学識経験者3名と公募市民2名を含む計10名の委員から形成されており、月1回と会議のペースも速く、理事者側は助役を中心に総務部長、財政部長が対応している。

なお、筆者は市民会議のメンバーに一市民として参加し、この問題に取り組んでいることを付け加えておく。また、本稿での資料等として、市民会議で公開された資料が多く含まれている。

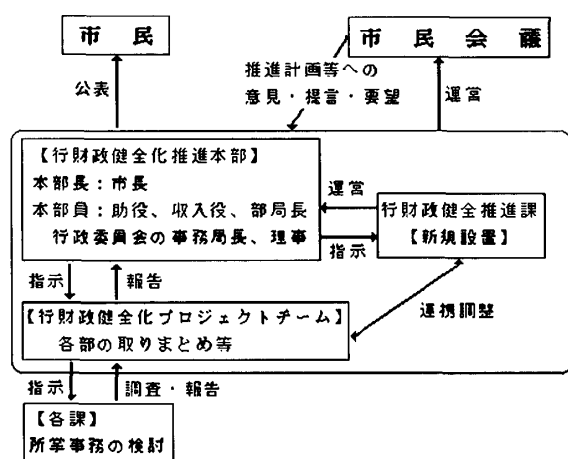


図1 徳島市の行財政健全化推進体制（平成17年）

2. 徳島市役所の現状分析

何故そのような財政が逼迫した状況に陥ったかを説明しておく。国のほうでは三位一体の改革を

行っており、国庫補助金の削減等が行われているが、徳島市の構造的な問題点として職員数の問題があった。

2. 1 財政問題の論点の整理

平成17年3月議会での勝目財政部長の答弁の中に、「類似都市の投資的経費比率が30%以上であったのに対し、本市は20%程度であり、10%程度低い比率で推移しております。」、また「本市の公債費比率は15.7%、類似都市16.8%、四国県都市17.8%に比べて低くなっております。」とあり、徳島市の状況を説明している。公共事業にはあまり財政資金を回しておらず、その結果として起債に頼る割合も低く、公共事業を原因とする財政破綻ではないことが分かる。

また、先の税収の説明から、都市圏のような固定資産税の極端な落ち込みによる税収問題でもなく、強いて言えば、三位一体の改革の影響で国庫補助金が削減されてきたことぐらいである。むしろ、歳出面に財政問題の論点があると考ええる。

平成17年度の一般会計予算840億円に占める割合でみると、人件費が210億円、扶助費176億円、繰出金103億円である。この支出総額に占める人件費の割合を四国の県都市と比べると、平成15年度では、徳島市24.5%、高松市19.5%、松山市18.0%、高知市16.6%となっており、徳島市が突出していた。また全国で比較すると、津市、奈良市に次いで徳島市が全国第3位である。

特に財政問題の観点から重要である義務的経費489億円の内訳では、人件費が210億円、扶助費が176億円、公債費が103億円という状況である。平成17年9月議会での勝目財政部長の答弁の中に、「この人件費の割合である経常収支比率⁴の人件費分について、平成15年度では大阪市に次いで徳島市が全国第2位である。」との説明があった。いずれの指標からでも徳島市の人件費が高いことが明らかであり、徳島市の財政問題は人件費問題と言って過言ではない。

その他の費用では、繰出金は、特に市営バスと市民病院への赤字補填のための繰出しが問題と

なっている。また、生活保護率が低いにもかかわらず、扶助費が多いことは、高齢者世帯や離婚家庭などが急増していることもあり、今後の深刻な問題となろう。

財政危機の論点を絞ると、公共事業が多かったからではなく、人件費、扶助費、繰出金が多いからであり、特に人件費が他都市と比べて高い水準にあるからである。

2. 2 徳島市の人員構成

表2は徳島市の職員構成を四国の県都市や類似団体都市と比較してあり、市民会議の中でも重要な資料として検討された。四国の県庁所在都市という観点と、主に県都市などの地域の拠点で人口規模のよく似た地方都市という観点で比較を行っている。

この表2から職員構成を分析していきたい。一般行政部門では、徳島市の641人は最も少なく、政策立案に関わる部門の人員が少ないが、逆に福祉関係の841人は高知市に次いで多く、公共サービスの実施に携わる人員は多い。福祉関係の実施部門が多い理由は、直営の保育所の職員に308人、一般ごみ収集業務に187人も職員を配置しているからで、その分だけ民間委託が進んでいない状況を表している。

一般行政職員全体で1,482人というのは類似団体都市のどこよりも多く、職員一人当たり人口176.9人は、他の類似団体都市が200人を超える中で突出して低い数字であり、行政効率が悪いことが伺える。一方で、高知市は、福祉関係の職員の多いのが影響して、職員一人当たり人口が151.0人と徳島市より悪くなっている。

特別行政部門は教育と警察と消防であるが、警察は該当がなく、教育と消防の職員数を表している。消防行政は消防署の職員の数で、教育行政は学校給食や学校事務員などの現業職が含まれる。徳島市は学校給食を小中学校ごとに設けられた45の給食調理場で行っているため、その職員数は多くなる傾向にあり153人である。46校の学校事務員も100名と多い。

公営企業部門の951人も徳島市が最も多いが、公営企業で市営バスや（直営の）市民病院を営んでいることが影響している。公営企業部門の多い自治体は病院を営んでいるところであるが、徳島市のようにバス事業も病院事業も行っているところは他にない。

総合計で3,250人にも及ぶ徳島市の職員数は、中核都市で人口規模も多い四国の県都市と肩を並べる数字であるが、人口規模の似ている類似団体都市との比較では概ね1,000人多くなっている。

表2 職員構成の比較

（単位：人）

	徳島市	四国の県都市			類似団体都市			
		高松市	松山市	高知市	福島市	山形市	前橋市	市原市
人口（16年3月末）	262,092	333,439	476,250	326,786	288,614	250,716	282,892	280,579
一般行政(除く福祉)	641	763	1,085	826	806	692	755	795
福祉関係	841	750	832	1,338	455	349	579	530
一般行政計	1,482	1,513	1,917	2,164	1,261	1,041	1,334	1,325
職員一人当たり人口	176.9	220.4	248.4	151.0	228.9	240.8	212.1	211.8
特別行政	817	922	904	737	696	626	585	641
公営企業等	951	783	500	411	324	834	292	222
総合計	3,250	3,218	3,321	3,312	2,281	2,501	2,211	2,188
職員一人当たり人口	80.6	103.6	143.4	98.7	126.5	100.2	127.9	128.2

（第2回市民会議資料より。筆者が簡略化した。）

職員数が多いだけでなく、給与水準もラスパイレース指数100.8と大都市並みの水準であり、93%の地方公共団体がラスパイレース指数100を割り込む中では高い水準である。職員数も多く給与の水準も高いので、支出総額に占める人件費の割合が24.5%と、徳島市の財政を逼迫させる原因となっている。

3. 徳島市の行政サービスのコスト分析

政策立案部門と行政サービスの実施部門に分けて考えると、実施部門は民間ともサービスが競合しているので、コストが問題になってくる。給与の問題では、主に現業職の給与水準の高いことが問題になってくる。

行政サービスのコストのほとんどを人件費が占める事例を、第4回市民会議で公開された資料(表3～8、数式1)を用いて、学校給食事業と保育事業から説明したい。学校給食の調理員と保育所の調理員は現業職であるが、保育所の保育士は福祉職である。なお、臨時調理員や臨時保育士の人

数は把握できていないが、給与分は把握した上でコスト分析を行っている。

3. 1 現業職の給与問題

一般的な給与水準の比較の方法としてラスパイレース指数を用いた場合の問題点は、対象が一般行政職だけである点と、特殊勤務手当を含んでいないことである。つまり、人事院の示している俸給表には行政職(一)と行政職(二)があるが、行政職(二)に該当する現業職の給与の把握が行われていないことになる。特に徳島市のように一般行政職に対して現業職の比率が高いところでは、現業職の給与が人件費問題に直結してくる。

表3(次頁)には、徳島市の現業職の給料を、国と徳島県と鳴門市において比較を行った。徳島市と国を比較すると明らかであるが、平均年齢で7.3年、平均経験年数で6.7年も上回っている国の職員のほうが、平均給料月額では35,791円も安くなっている。平均給料月額が徳島県は徳島市より高い。しかし、徳島市と比較した場合には、平均年齢で3.2年、平均経験年数で5.8年上回っており、

表4 徳島市の学校給食状況(平成16年度)

	小 学 校	中 学 校	合 計
調理場数	31	14	45
児童・生徒数	13,726人	6,753人	20,479人
給食実施日数	179.5日	175.3日	178日
食数	2,585,454食	1,254,003食	3,839,457食
給食費(徴収分)	260円	290円	——

(調理場は1カ所だけ小・中合同、児童・生徒数は平成16年5月1日現在、実施日数は台風のため5回中止)

表5 経費(平成16年度)

① 人件費	1,042,198千円
② 給食運営費	131,328千円
③ 施設維持補修費	47,392千円
計	1,220,918千円

表6 1食あたりの給食経費(平成16年度)

区 分	小 学 校	中 学 校
1食あたりの平均給食費(保護者負担分)	252円	293円
1食あたりの行政経費	318円	318円
計	570円	611円

数式1 1食あたりの行政経費

$$1,220,918\text{千円} \div 3,839,457\text{食} \approx 318\text{円}$$

表3 現業職の給料比較（平成16年度）

	職員数	平均年齢	平均経験年数	平均給料月額
徳島市	645	40.6	20.5	319,175
国	6,188	47.9	27.2	283,384
徳島県	388	43.8	26.3	328,300
鳴門市	165	48.01	——	270,627

（第4回市民会議会議録より作成）

平均給料月額は9,125円高いが実質は徳島市よりも低いといえる。

だが、徳島市の隣の市である鳴門市では、国に対して、平均年齢が0.11だけ高いが、平均給料月額は12,757円安くなっている。鳴門市では、徳島市に先駆けて、行財政改革を行ってきているので、人件費の改革が進んでいる。

3.2 学校給食事業

学校給食費の資料は表4～6、数式1である（前頁）。表4には平成16年度の徳島市の学校給食事業の概要をまとめてあるが、徳島市の特徴として各学校に調理場を設けていることがある。また、調理日数が1年の半分にも満たないことも学校給食事業の特徴である。表5には経費を示しているが、調理員数は152人（うち再任用2人）で、人件費の中には共済費と退職金と再任用の給与を含む年間の総費用であり、平均では一人当たり6,857千円の人件費がかかっている。しかし、予算説明書によると給食運営費の中に、臨時調理員の給与が90,000千円程度含まれており、本来の人件費は臨時調理員の給与を足した金額になり、総経費の

約93%が人件費となって、学校給食経費は人件費そのものともいえる。

そして、数式1からは学校給食費の1食あたりの行政経費が318円となっているが、このうちの300円は人件費である。表6から、保護者が負担する給食費を合わせると、小学校で570円、中学校で611円という一食あたりのコストが判明する。

3.3 保育所事業

徳島市は比較的に直営保育所が多く、市立保育所は34カ所で定員2,370人、一方、私立の認可保育所32カ所で定員2,505人である。しかし、延長保育を実施している保育所の数でみると、市立11カ所、私立31カ所である。

徳島市の保育にかかる人員は、平成17年度の予算説明書から、保育所費に含まれる職員数で325人である。表8には児童一人当たりのコストとして1,474千円が示されており、また総費用に占める人件費の割合は88.6%であるから、保育コストのほとんどが人件費であって、職員の人件費は保育コストを押し上げている。

児童一人当たりの年間コスト1,474千円が、高いか安いかが問題である。保育所に子供を預けている場合には、母親が働いている場合が多いが、母親の所得が1,474千円を超えていなければ、子供を預けて働きに出ることは社会的にはマイナスが発生してしまう。母親が100万円程度のパート労働の場合なら、約50万円の社会的損失になってしまい、母親の所得より保育コストのほうが高いというのは疑問である。

表7 保育所の運営状況

（単位：人）

	保育所数	定員	入所児童数			保育士数	調理員数
			17年3月1日入所数	のべ入所数	平均入所数		
計	34カ所	2,370	2,252	26,093	2,174	246	62

表8 保育所の経費

（単位：千円）

総経費（市立保育所管理費）	財源				児童一人当たりコスト（年間）	
	うち人件費	保育料	補助金・その他	市負担	総経費	市負担
3,204,928	2,841,554	460,726	137,446	2,606,756	1,474	1,199

臨時保育士の給与（334百万円）と共済費と退職金を含めたものが表8の人件費（約2,841百万円）であるが、そのうち一般職のみのコストでは一人当たり約770万円の人件費が発生しており、このあたりが保育コストを高くする要因である。

4. 地方公務員改革にむけて

公共サービスのコストの多くは人件費であり、ここまで人件費を高くした背景を示すような、徳島市職員組合の書記長が逮捕されるという事件が起こった。他にも数多くの事件が起こり、平成10年から5年間で15人者逮捕者を出した。そうした問題点も踏まえた上で、国のいう改革の必要性を述べておきたい。

4. 1 これまで公務員改革が遅れた理由

平成10年9月に徳島市の労使関係を象徴するような事件として、徳島市職員組合の元書記長と元職員厚生課長が逮捕された職員互助会背任事件がある。元書記長が、互助会が主催する慰安旅行の旅行代金を水増し請求し、1,200万円を着服した事件である。

この事件の公判の中で、元書記長が市役所内での実権を握っていたことも明らかになった。また、平成11年1月には、元体育振興公社事務局次長が逮捕されたが、元書記長の実弟であり、兄と同様に不正に資金を着服していた。この兄弟が徳島市政の実権を握っており、地元紙の報道でも、兄が「影の市長」、弟が「影の教育長」と呼ばれていたことが伝えられている⁵。

その後も徳島市の職員の不祥事は続き、多くの逮捕者を出している。地元紙によると「翌2000年には、2月に道交法違反（飲酒運転）で消防局職員が逮捕されたのを皮切りに、覚せい剤取締法違反や住居侵入で計五人が逮捕された。02年にはわいせつ図画頒布や恐喝で4人、03年には覚せい剤取締法で1人、04年に入っても賭博開帳ほう助で1人。」⁶といった状況が伝えられており、徳島市の職員のモラルの低下が進んでいることが分かる。

そして、徳島市の職員給与が財政を逼迫するに至ったのは、逮捕された元書記長が労使交渉を仕切っていたからで、「判決によると、元書記長は「労使交渉の場で過激な言動をするなどして、発言力や影響力を次第に増大させた」。」⁷と同紙の報道にある。

この一連の事件の中で明らかになってきたことは、徳島市の労使交渉では組合側が過度な力を持ち、労使の力関係のバランスが崩れ、組合の主張が一方的に通されてきた事実である。

そして今日に至った結果、政策担当の職員数は少ないにもかかわらず、総職員数は類似団体都市と比較して1000人多い1.5倍で、給与水準も高く、特に現業職の給与が抜きに出て高く、人件費による財政危機という事態を招いてしまった。

4. 2 国の改革の方針

徳島市が抱えている人件費問題は、現業職を抱えて公共サービスを行っている他都市においても同様に起きる問題であろう。徳島市は突出した事例であるが、職員組合は頭数で意志決定を行うので、どうしても組合加入者に占める現業職の人員の割合が高いと、現業職に有利な体質になってしまう。現業職に有利になってしまうと、その給与が高くなってしまい、行政サービスに占める人件費の割合が上がってしまう。民間でも行っているサービスと行政が行っているサービスでは、必然的に民間が安くなってしまい、今のままでは住民は税金を使って割高なサービスを行政から購入していることになってしまう。

こうした行政の問題点を指摘して政策課題に上げている小泉内閣では、平成17年6月21日に発表した「経済財政運営と構造改革に関する基本計画2005」（以下、骨太の方針2005）の中で、「公務員の総人件費改革」として8項目⁸を掲げている。その中で地方公共団体に対しては、定員削減目標、採用抑制、地域給、定員・給与・各種手当の適正化、地方公営企業の人件費の情報開示など、多くの改革を求めている。

地方公務員給与に関する指摘は、骨太の方針

2005より前に、平成17年5月24日に財務省から出ている「地方公務員給与の主な問題点」に詳細があり、その問題点とは、1. 地域の民間給与を上回る給与水準、2. 同種の国家公務員に比べて高い給与水準（行政職(二)の適用について）、3. 地方における過大な上位給職員の比率（「わたり⁹⁾」）、4. 「特殊勤務手当」などの不適正な手当等、という以上の4点である。

行革のテーマといえる公務員の給与改革であるが、このうちの地域給については、徳島県の人事委員会がデータを作成しているが、対象となる100人以上の企業や50人以上の事業所が75社しかなく、給与が高止まりになる傾向があり、地域の民間企業給与の平均水準に収斂するという当初の地域給の目的から乖離してしまう¹⁰⁾。

その他の問題点である現業職の給与、「わたり」、特殊勤務手当については、続く章で先行事例を交えながら述べてみたい。

5. 財政再建の方向

地方公務員改革は国のほうでも推進している課題であるが、それに先行して取り組んできた事例として鳴門市の取り組みがある。競艇場からの繰入金が増えた鳴門市では平成9年度から改革に着手している。その先行事例から徳島市の課題を探りたい。

5. 1 先行事例（鳴門市モデルからの示唆）

鳴門市では、早くから財政再建に取り組んでいる。鳴門市の財政危機の原因は、鳴門競艇場の収益を年間20億ほど一般財源に繰入れていたのだが、景気の低迷の影響で競艇場の売上げが落ち込んだために、繰入金が増え財政を危機に陥れた。改革の始まりは早く、平成9年8月から基本計画を策定し始めて、平成10年6月16日付で「鳴門市行政改革大綱」を発表し、平成10年度中に実施計画を作成した。平成11年度から前期5カ年計画を、平成16年度から後期5カ年計画を実施しているところである。

平成16年度の単年度の改革の成果として、793,232千円コストが削減できたと報告されており、その内訳は、普通会計576,341千円、特別会計37,455千円、企業会計179,436千円であるが、普通会計分のうち488,180千円は給与削減分であり、全体の62%、普通会計の85%を給与削減分が占めている。給与削減の対象となる普通会計の職員数は780名で、そのうち現業職は165名である。

表9に、平成16年度に実施された給与改革の中身を示してある。この表をみると、「地方公務員給与の主な問題点」のうちの3点である行政職(二)、「わたり」、特殊勤務手当は、既に改革を終えている。昇給停止55歳は国に倣ったものであるが、調整額の廃止に着手できていることも大きい。

これまでの鳴門市の給料表は、競艇場の収益が

表9 鳴門市の給与の適正化

項 目	内 容	成 果
高齢層職員の給与の適正化	昇給停止を58歳から55歳へ変更（現業は61歳から58歳）	9,456千円削減
技能労務（現業）職表の導入	行政職(二)の導入	
給料表及び給料格付けの是正	行政職(一)の1級から9級までの適用	
特殊勤務手当の見直し	平成16年度は一律20%カット（平成17年度から28種類から19種類へ見直し）	カット分 8,750千円削減
調整手当	平成17年度から廃止	——
企業手当（水道）の廃止	16年度から企業手当5%を廃止	7,585千円削減

（鳴門市行政改革後期実施計画の状況（平成16年度実績）を筆者が表にまとめた。）

あったので独自の給料表を用いた上積みを行っていて、行政職も現業職も同じ給与表であった。それを今回の改革で、国の基準に従った給料表に変え、行政職(一)と行政職(二)を用いたのであるが、鳴門市でヒアリングをした中では、やはり行政職(二)の導入には現業職の抵抗は強かったが、助役を中心とした労使交渉の結果として導入することが出来たそうである。

「わたり」については、例えば主事では7級(副課長級)まで昇給していたのを、一級一職制の趣旨に従って主事の職位まま上の級にしないことにして、4級までに抑えるようになった。ただ、「わたり」に該当した職員の給与は、激変緩和措置として、新たに定められた職位から、「わたり」のあった職位に昇給するまで、給与自体は据え置きになるというものなので、実際は昇給停止扱いである。

特殊勤務手当については、一日とか一回という単位で支給するはずであるが、まだ月単位で支給されているものが残っており、今後の検討課題であるとの説明であった。他の手当では、住宅手当の見直しにより新築後5年間月額2,500円補助になり、通勤手当も2km未満には支給しないことになった。

また、全職員の給与一律5%カットを平成15年から実施しており、管理職については部長が8%、課長が7%、副課長は6%としており、その成果は186,586千円であり、このカットが恒常的であれば地域給導入¹⁾の先取りになるので、鳴門市は「地方公務員給与の主な問題点」のすべてを先取りして改革していることになる。その他の主な改革は、人員の削減分139,852千円、臨時・嘱託の削減分79,951千円、特別職の給与削減分12,011千円、管理職手当の削減分40,727千円等である。この改革の結果として、鳴門市の(行政職の)ラスパイレース指数は89.7であり、現業職の給料でも表3にあるように国より安くなっているのは、行政職(二)を適用した上で一律5%のカットをしているため、現業職のラスパイレース指数では概ね95である。

以上のような鳴門市の改革は評価されており、週刊ダイヤモンド誌2005年7月30日号の「特集 最もリストラが進んだ市はどこか? 全国七一八都市行改度ランキング」において、全国第6位にランクされていた。なお、徳島市は第575位であった。

5. 2 徳島市の給与問題

鳴門市は「地方公務員給与の主な問題点」にあがっていた4点(地域給、現業職の給与表、「わたり」、特殊勤務手当)を先取りして改革し、成果を上げていた。一方の徳島市では、平成17年度から計画策定を始めて、9月議会にて基本計画を承認した段階で、12月議会には実施計画案を提出し、平成18年度から4カ年計画で改革を推進していく予定である。

基本計画には、給料の適正化と諸手当の適正化が盛り込まれているが、具体案は実施計画の中で取り決められていく予定である。特に徳島市は人員が多い上に給与も高いので、鳴門市以上の削減効果が発揮されるはずである。

現在(平成17年9月末)の徳島市の改革状況は、平成17年10月から平成22年3月までの職員の一律3~7%の給料カット、平成18年度の職員採用停止、計画実施期間内の職員削減(10%目標、期間内7%、公営企業は除く)が平成17年9月議会で承認されている。

この内容は改革案の実施計画に先立つものであるが、鳴門市に比べると徳島市の給料が高かったにもかかわらずカットは1%低い水準であり、採用停止は政策に携わる一般行政職が少ない現状を踏まえると現業職だけに止めておくべきで、職員の削減では計画実施期間の予定退職者数が363人もあるので、公営企業を除く職員2300人の10%にあたる230人の期間内の削減は十分に可能であると思われた。

今後の徳島市が鳴門市のような改革を進めるとすれば、「わたり」、現業職の給料、特殊勤務手当、その他手当、昇給停止などを適正化して行かなくてはならない。「わたり」の状況については、例

例えば6級（課長補佐）の職務級に、主任、主査、係長、福主幹、課長補佐と5つの職位が存在している。現業職の給料は、独自の給料表を用いており、級別のない1号から60号までを1年に1号ずつ昇給する通し号俸（突き抜け型）になっていて、給料表体型が国の行政職(Ⅱ)とはかなり異なっており、表3の現業職の給料比較に示したように給料自体も国の水準に比べて高くなっている。なお昇給停止措置は行政職58歳、現業職61歳のままである。

特殊勤務手当では、市民病院が直営であることが影響するが、年間で351,983千円支給されている。保育に従事した保育士に支払われている月8,600円の手当など月単位のもの（特殊勤務手当とはいえない。）や、市民病院の院長に月90,000円の手当のような本来の管理職手当に該当するものなど、本来の特殊勤務手当の性質とは異なる手当が多く見受けられる。その他の手当では、住宅手当が、新築から退職まで月6,500円も支払われており、国の水準より4,000円も高く期限もない。五年経過後は月6,500円もの理由のない手当となっている。

おわりに

これまで、ラスパイレス指数という行政職の給与と比較の中に埋没していた現業職の給与の問題が浮き彫りになっており、公務員改革の本質は高すぎる人件費を抑制して、公共サービスの供給コストの水準を、同様の民間サービスと同じ水準にすることである。

徳島市は、都市計画事業をほとんどやっていないにもかかわらず都市計画税まで徴収しているので、全体として税収は堅調である。だが実際に、その都市計画税は、現業職員の職員給与に回っているともいえるので、サービスが割高であるだけでなく、最も基礎的な社会インフラである下水道普及率が全国最下位と不幸な都市である。

「財政危機宣言」の後から行財政改革を検討してきた徳島市であるが、鳴門市のような踏み込んだ改革ができるかどうかが目される。平成18年度からの4カ年の集中改革期間内に成果が上がらなければ、改革は延命措置に終わってしまう。

すでに徳島市では人口減少がはじまっており、少子高齢化の影響によって市の基盤そのものが縮小傾向にあるので、その点からも採用抑制や一時

表10 徳島市の市税収入の推移

(百万円)

	徴収額	市民税	固定資産税				都市 計画税	軽自動 車税
			(合計)	土地	家屋	償却		
平成5年	38,429	18,331	15,079	6,107	6,904	2,066	2,957	311
平成6年	38,522	17,166	16,241	6,968	7,166	2,106	3,042	326
平成7年	40,960	18,625	17,100	7,437	7,530	2,132	3,172	337
平成8年	42,519	19,279	17,916	7,650	8,082	2,183	3,283	350
平成9年	43,552	20,036	17,909	7,713	7,982	2,212	3,268	362
平成10年	42,365	18,121	18,556	7,909	8,429	2,218	3,353	370
平成11年	43,534	18,183	19,182	8,124	8,843	2,214	3,436	379
平成12年	42,210	17,585	18,703	8,295	8,294	2,114	3,349	389
平成13年	41,982	16,933	19,119	8,465	8,617	2,036	3,403	399
平成14年	41,866	16,494	19,486	8,551	8,908	2,026	3,443	409
平成15年	40,278	15,706	18,757	8,768	7,990	1,998	3,323	419

(各年度の徳島県の調査資料をもとに筆者が作成)

的な給料カットといった応急処置にとどまらず、国が示している地方公務員改革を鳴門市と同様に速やかに実践することが必要である。

¹三位一体の改革による国庫補助金の削減分（公立保育所補助金など）が、一般財源に振り替わった分を含む。

²徳島市の市税収入の主な税目別の推移を表10に示した。

³特別・企業会計分約650億円を合わせると、形式的には1600億円の負債を抱えている。

⁴経常収支比率とは、税などの一般財源を、人件費や扶助費、公債費など経常的に支出する経費にどれくらい充当しているかをみることで、財政の健全性を判断するのに用いる。この比率が高くなる程、公共施設の整備など投資的な経費に充当する財源の余裕が少なくなり、財政運営が厳しくなる。

経常収支比率（％）＝（人件費、扶助費、公債費に充当した一般財源）／経常一般財源（地方交付税＋普通交付税）＋減税補てん債及び臨時財政対策債×100％

⁵徳島新聞2004年2月26日付、特集『小池徳島市政の11年残された課題』より。

⁶前掲に同じ。

⁷前掲に同じ。

⁸「公務員の総人件費改革」への8項目

① 国においては、定員削減計画を策定し、定員の大胆な再配置を進めると共に、事務事業の徹底的な見直し等により、政府部門全体を通じた一層の純減の確保に取り組む。このため、これまでの純減実績も踏まえ、行政需要にも配慮しつつ、次期定員削減計画期間中の純

減目標を策定する。

- ② 地方公共団体においては、「新地方行革指針」の純減目標を達成できるよう、「集中改革プラン」に定員の数値目標を明示するよう取り組む。
- ③ 退職者の補充（新規採用等）は、IT化の推進や市場化テスト、民間委託を活用し、極力抑制することとする。
- ④ 人事院において、民間企業における給与改革の動向を踏まえ、公務員給与体系の見直しを進めるよう、要請する。
- ⑤ 地域における国家公務員の給与のあり方についての見直しを踏まえ、地方公務員についても、人事委員会の機能を発揮し、地域の民間給与水準をよりの確に反映させるよう、要請する。
- ⑥ 公務員の定員・給与・各種手当、これらに間する実際の運用についての情報を、国・各地方公共団体が、それぞれの組織体系を踏まえつつ相互に比較可能な形で開示し、適正化を図る。
- ⑦ 特殊法人、独立行政法人、公益法人等、公的部門全体の人件費を抑制する。こうした取り組みを通じ、当該法人に対する補助金や運営費交付金を見直す。
- ⑧ 地方公営企業、地方公社等の人件費の情報を公開させ、改革への取り組みを促す。

⁹級別職務分類表に適合しない級への格付けのこと。

¹⁰2005年の人事院勧告及び閣議決定によれば徳島市は基本給を4.8％削減、地域級支給率0％の地域とされた。

¹¹基本給料を4.8％カットし、地域給に置き換える。ただし、鳴門市は0％地域である。

（永井 真也：四国大学 経営情報学部）