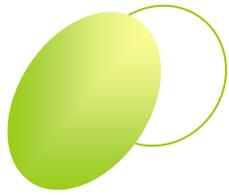


行財政改革プラン

【追補】



八王子市
平成18年3月

目 次

1.	行財政改革プラン【追補】策定に至る経緯	1
1.1	地方分権改革の動向と本市の行財政改革	1
1.2	行財政改革プラン【追補】の策定	1
2.	「新地方行革指針」を具体化する本市の目標値と指標	2
2.1	「集中改革プラン」に対応した数値目標	2
2.2	「団体間で比較可能な財政情報の開示」で示された指標	3
3.	職員数の最適化	4
3.1	これまでの定員適正化の取組成果	4
3.2	定数構造改革期を迎える今後 10 年間	5
3.3	新たな定数概念	7
3.4	「公共サービス改革法案(仮称)」の動向	8
3.5	市役所の人的資源を再配分するしくみづくり	9
4.	適正な給与原則の運用	12
4.1	これまでの給与適正化の取組成果	12
4.2	地方公務員制度改革の本質と給与適正化	14
4.3	さらなる給与構造改革への足がかり	14
4.4	市民が納得するしくみづくり	18
5.	公債費最適化	19
5.1	これまでの公債費(市債残高)抑制の取組成果	19
5.2	資金調達の多様化	21
5.3	年度間財源調整機能を持つ基金の活用	22
5.4	地方債発行に係る協議制の導入	24
5.5	公債管理のしくみづくり	26
附属資料		
	行財政改革の変遷	28
	八王子市行財政改革推進審議会からの意見	29
	八王子市行財政改革推進審議会委員名簿	39
	地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針(総務省)	40

1. 行財政改革プラン【追補】策定に至る経緯

1.1 地方分権改革の動向と本市の行財政改革

平成 12 年に「地方分権一括法」が施行されましたが、その翌年、地方分権推進委員会は最終報告書をまとめ、『地方公共団体はこの機会に、国への依存心を払拭し、自己責任・自己決定の時代にふさわしい自治の道を真剣に模索してほしい。』と結んでいます。

本市はこれを踏まえる形で、第四次行財政改革として、初めて国の指針に拠らない行財政改革大綱「しくみと意識のステップアップ作戦」(平成 14～16 年度)を策定・実行し、さらには、17 年 5 月に第五次改革である「行財政改革プラン」につなげたところです。

その際、17 年 3 月に総務省から示された「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」(以下「新地方行革指針」という。)については、その趣旨を踏まえ、「集中改革プラン」への対応を含めて前述の「行財政改革プラン」に反映させたと認識しているところです。

しかしながら、同指針で示された「定員管理の適正化」などの 5 か年計画の策定に関する助言については、三位一体改革の動向等を見定めて対応することとしました。

1.2 行財政改革プラン【追補】の策定

本市が「行財政改革プラン」を発表した翌 6 月、国は「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2005」を公表し、『小さくて効率的な政府』をつくることが第一の課題としています。その中では、国から地方への改革として『三位一体改革』『地方債制度改革』『行財政改革』などが掲げられ、合わせて公務員の総人件費改革として、地方公務員の給与体系見直しなどを地方へ要請する姿勢が示されています。

また、12 月には 18 年度中の「行政改革推進法案(仮称)」整備に向けた「行政改革の重要方針」が閣議決定されました。

そこで、本市としても、行財政改革推進審議会の意見を踏まえ、自らの主体的な判断により「新地方行革指針」への対応を完全なものとするとともに、構造改革の進展をいち早く捉え、自主自立の道を歩む地方公共団体となるべく、具体的な目標値を掲げた取組で構成する行財政改革プランの「追補」を策定することとしたものです。

この「追補」と先に策定・公表した、「行財政改革プラン本編」「ゆめおりプラン財政計画編」の三部をもって本市の集中改革プランへの対応とします。

本市における 14 年度からの行財政改革を指す。P 28 参照

地方自治法第 252 条の 17 の 5 に基づく、総務省から地方公共団体に対する、より積極的な行政改革の推進に関する助言。詳細は、P 40 参照

総務省が「新地方行革指針」の中で公表を求めたプラン。17 年度中に 5 か年の計画を策定し、その中で各年度の退職・採用数を数値目標として示すことなどを求めているもの。

2. 「新地方行革指針」を具体化する本市の目標値と指標

2.1 「集中改革プラン」に対応した数値目標

以下の目標を達成するための具体的な方針を第3章以降に掲載します。

「17～21年度の職員数の数値目標(採用者・退職者数を考慮)」の設定

目標値 年度別の職員数

(各年4月1日現在)

区 分	17年	18年	19年	20年	21年	22年
常勤の一般職員数	3,217	3,166	3,132	3,046	2,980	2,897
再任用短時間勤務職員数	50	71	81	83	92	117
嘱託員数	470	547	566	575	582	592

詳細は P 10・11 参照

指標 職員1人当たりの市民数

区 分	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度
行政職職員1人当たりの市民数	238	241	243	250	255	262
全職員1人当たりの市民数	173	176	180	186	191	198
人口の推移	556,696	558,700	562,600	566,700	570,300	574,100

総人件費の抑制

目標値 狭義の総人件費目標額

21年度 295億円 <参考 17年度 311億円>

指標 市民1人当たりの狭義の総人件費

21年度 52,000円 <参考 17年度 56,000円>

公債費の抑制

指標 市債残高(全会計)

21年度末 2,500億円台 <参考 P25(図14)>

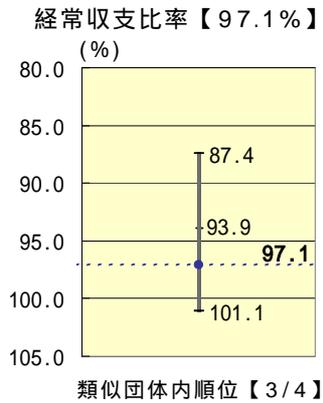
指標 実質公債費比率

15%(上限18%) <参考 P25(表7)>

原則としてゆめおりプラン策定時に使用した推計人口。ただし、17年度は12年国勢調査人口を基礎として推計した人口。

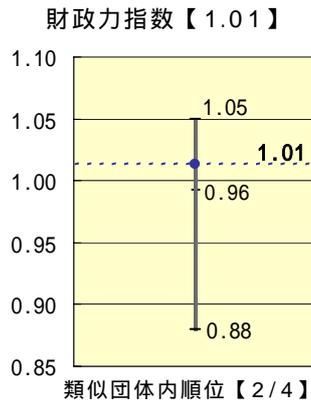
2.2 「団体間で比較可能な財政情報の開示」で示された指標

財政構造の弾力性



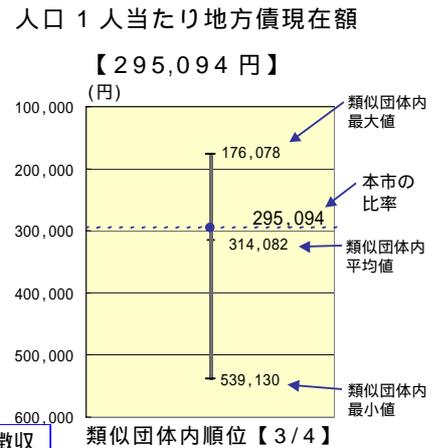
対前年4.5P増の97.1%。7年度減税補てん債57億円の全額償還が影響。これを除くと1.7P減の90.9%と、実質的には改善。人件費と物件費は類似団体内で1位。扶助費と補助費等が最下位。

財政力



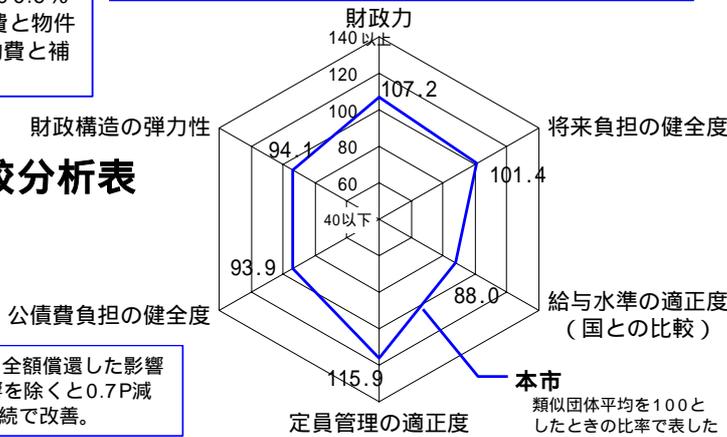
数値は3年連続で良化。1.0以上は4年ぶり。市税等の徴収率を3年間で2.1%向上させたことなどが影響。今後も徴収率の更なる向上による歳入の確保を継続。

将来負担の健全度



地方債の借入上限を当該年度の公債費元金償還額に設定（「返した以上に借りない」、7年度に発行した減税補てん債の全額償還、投資的事業を厳選した借入抑制の継続により、6年連続減少。

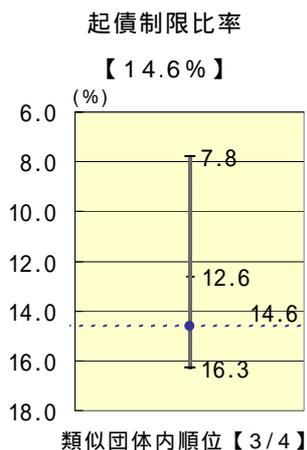
市町村財政比較分析表 (16年度決算)



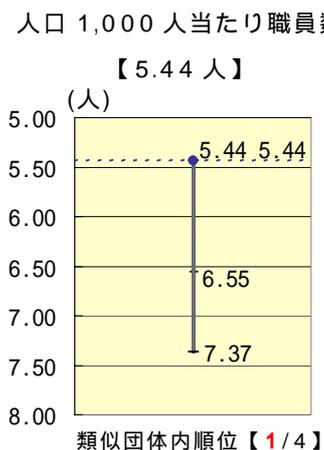
7年度減税補てん債57億円を全額償還した影響で、対前年1.4P増。この影響を除くと0.7P減の12.5%で、実質的に2年連続で改善。

若年層と高齢層が高く中間層が低い。若年層は、初任給基準が国より高い。高齢層は、給料表の各級に残る最高号給月額を超える給料月額の職員が、高い数値の原因。特に最高号給を超える部分については、より高い引下率で改定し、給料を抑制。

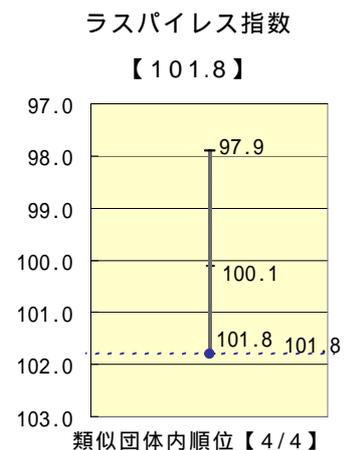
公債費負担の健全度



定員管理の適正度



給与水準の適正度



類似団体は、市川市、松戸市、西宮市

職員数は、9年をピークに7年間で668人削減。これは、業務の民営化・委託化、嘱託員・臨時職員の活用などによる成果。

ラスパイレース指数を除き普通会計決算ラスパイレース指数は17年4月1日現在人口は17年3月31日現在住民基本台帳人口

17年6月、総務省が地方公共団体に対して要請したもので、財政力指数、経常収支比率、起債制限比率、人口1人当たり地方債現在高、ラスパイレース指数、人口1,000人当たり職員数について類似団体との比較分析を行い、その結果を18年3月までに公表することが要請されている。

3. 職員数の最適化

市役所の人的資源を再配分するしくみづくり

職種の枠組による職員配置の再構築

行政職においては、現状行っている事務職・技術職・専門職という職種の枠組及び職域を見直し、より効果的で柔軟な人事配置を可能にする新たなしくみを構築します。

技能労務職から現場サービススペシャリストへの転換

人事交流により職員の意識改革を図るとともに、職員が持つ専門性や強みの発揮を可能にするしくみを取込んだ、新たな職域、職制を構築します。

再任用短時間勤務職員の配置職域拡大

再任用短時間勤務職員の意識を高め、技術やノウハウを最大限発揮し、次世代を担う職員へ確実に伝達できる環境づくりを行うことにより、最適な配置を実現していきます。

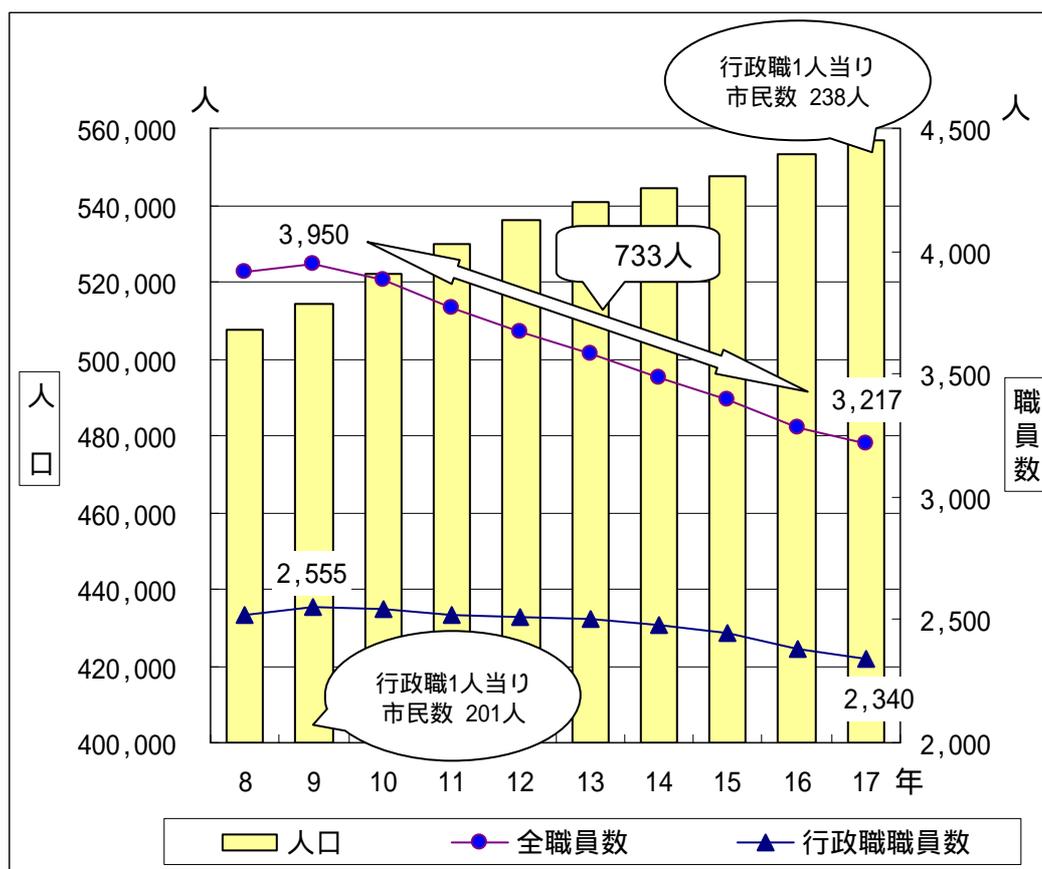
3.1 これまでの定員適正化の取組成果(～雇用ポートフォリオを中心に～)

本市における「職員数の適正化」については、昭和 60 年の第一次改革に掲げて以来継続して取組んできました。

平成 13 年には「財政再建推進プラン ステップ」を策定し、初めて年次の職員数削減目標(純減目標値)を掲げました。また、翌 14 年に策定した第四次行財政改革大綱「しくみと意識のステップアップ作戦(平成 14～16 年度)」では、さらに一步踏み込み、人材活用について職務の内容に応じて、常勤の一般職員、嘱託員、臨時職員など多様な雇用形態の職員を活用するしくみである「雇用ポートフォリオ」の推進を掲げました。

これらの取組により、9 年の 3,950 人をピークに職員数は減少し、17 年には 3,217 人とすることができました。(図 1)

図1 過去10年間の職員数の推移



3.2 定数構造改革期を迎える今後10年間（～「団塊の世代」の大量退職～）

19年度からはいわゆる「団塊の世代」をはじめとした職員の大量退職が始まります。その後の10年間で定年を迎える職員は、実に現在の職員数の4割にあたる1,200人となり、まさに職員の大量退職時代の到来と言える状況を迎えます。（図2）

加えて本市では、新規採用を全く行わない期間もあったことから、職員の年齢構成は、40歳代後半から50歳の職員と30歳の職員が多く、30歳未満の職員が極端に少ないという極めて偏ったものとなっています。（表1）（図3）

このことは、労働力の減少や業務ノウハウの喪失などを引きこし、実務上の影響が危惧されます。このため、経済性・効率性を追求しながらも市民サービスの低下を招かぬよう、対策を講じなければなりません。

しかし、逆にこの期間を小さくて効率的な市役所の構築や偏った年齢構成の是正を進めるための好機と捉え、職員数の適正化に努めていきます。

図2 職員の年度別職種別定年退職予定数

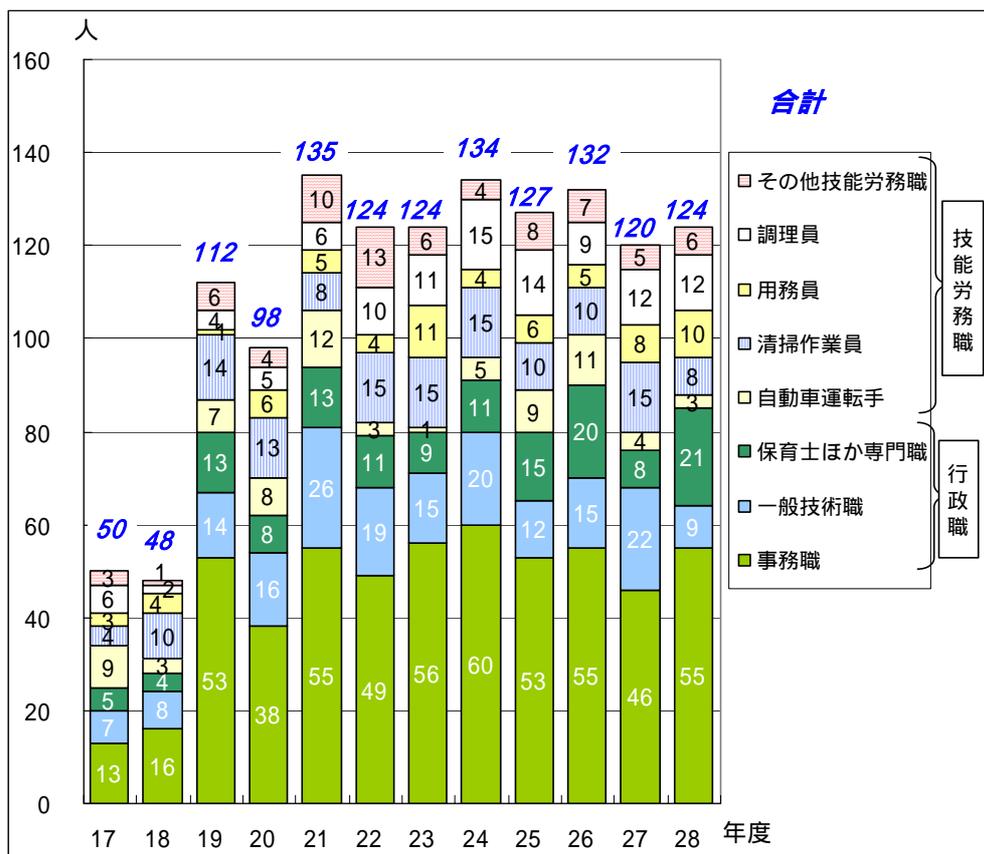
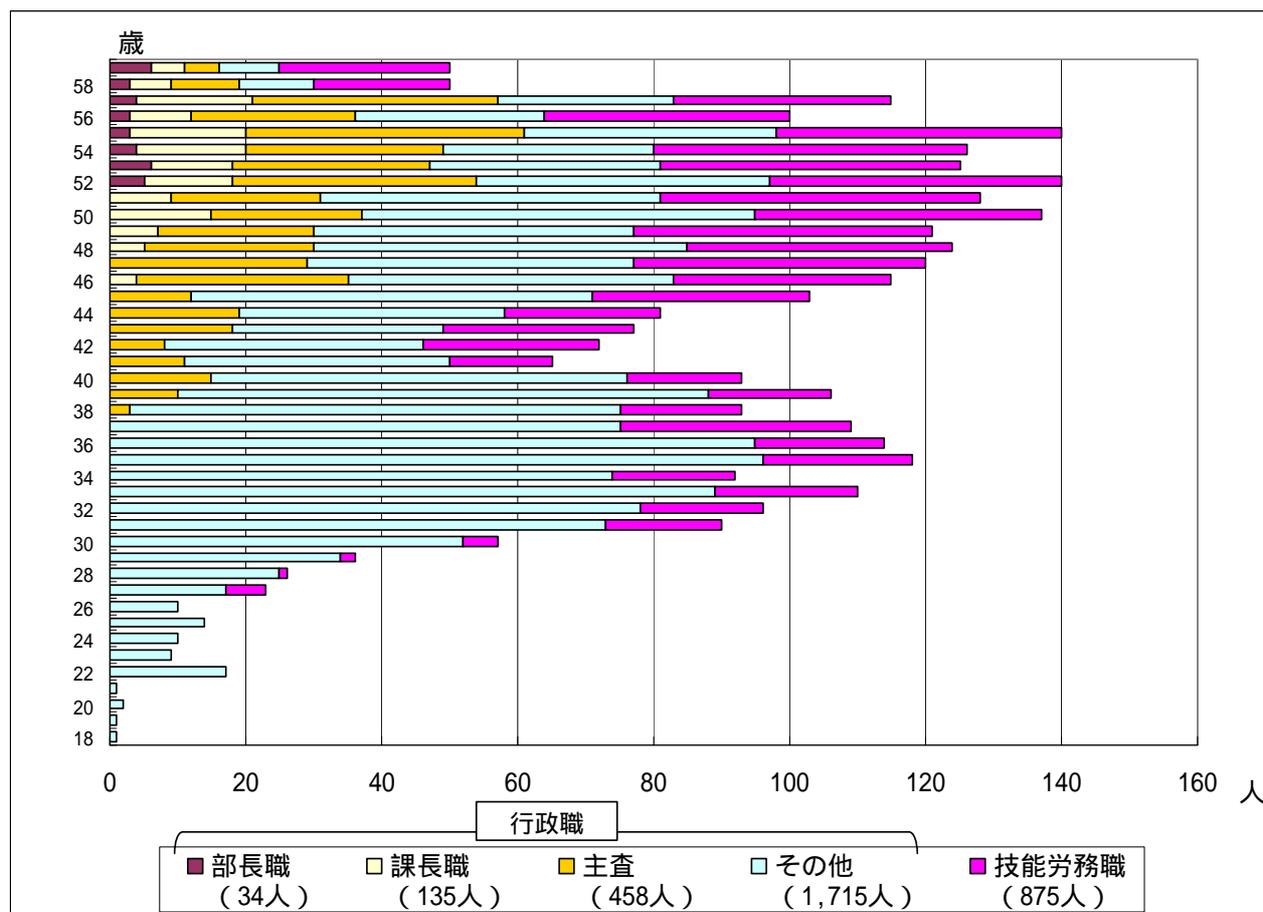


表1 職員の職種別年代別構成割合

区分	30歳未満		30歳代		40歳代		50歳以上		計		
	人数	職種別割合(%)	人数	職種別割合(%)	人数	職種別割合(%)	人数	職種別割合(%)	人数	職種別割合(%)	
行政職	事務職	98	65	618	63	474	49	463	42	1,653	51
	年代別割合(%)	6		37		29		28		100	
	一般技術職	7	5	128	13	113	12	154	14	402	12
	年代別割合(%)	2		32		28		38		100	
	専門職(保育士・保健師など)	36	24	49	5	85	9	117	11	287	9
年代別割合(%)	13		17		30		41		100		
技能労務職	9	6	190	19	299	31	377	34	875	27	
年代別割合(%)	1		22		34		43		100		
計	150	100	985	100	971	100	1,111	100	3,217	100	
年代別割合(%)	5		31		30		35		100		

図3 職員の職務別年齢構成



3.3 新たな定数概念 (~ 「定員管理」 から 「定数管理」 への進化 ~)

地方公共団体の「定員管理」については、総務省が合理的な定員管理方法の研究、資料・情報の提供のため、毎年全国統一の方式で「定員管理調査」を行っています。各地方公共団体では、この調査の結果を参考に「定員管理」の改善を行っていますが、嘱託員、臨時職員、さらには、民間からの派遣委託社員といった事実上の人員数は調査の対象外であることから、定員の員数外となっています。

したがって、臨時職員の賃金や民間委託に含まれる事実上の人件費を含めた総人件費の抑制は、「定員管理」という手法では、十分に進めることはできません。

そこで、本市においては雇用ポートフォリオの制度設計のため、嘱託員数や臨時職員数について実態を把握してきました。(表2)

しかし、「定員」の概念を改め、これらのすべてのマンパワーに関して、一括的に管理するしくみの構築には至っていません。

今後は、実数に見合った形となるよう条例の改正も視野に入れて常勤の一般職員数を

抑制するとともに、このような、新たな「定数」概念とセットで総人件費を検証し、定員構造改革を進めていきます。

表 2 形態別職員数(職員・派遣職員・再任用短時間勤務職員・嘱託員・臨時職員)

区分	職員	派遣職員	再任用 短時間 勤務職員	嘱託員 (再雇用)	嘱託員	嘱託員 (障害者)	臨時職員	計
職員数	3,217	4	50	142	294	25	380	4,112

職員・派遣職員・再任用短時間勤務職員は、17年4月1日現在の人数

嘱託員は、17年4月～12月の平均人数

臨時職員は、17年4月～12月の総勤務時間数を常勤職員1人が勤務すべき総時間数で除した換算人数

3.4 「公共サービス改革法案(仮称)」の動向

(～限られた人的資源による公共サービスの質の確保～)

定員に係る構造改革では「市場化テスト」の意義を明確にしておくことも必要となります。「市場化テスト」においても、そもそも、当該サービスが公共サービスとして必要かどうかを明確にすることが最も重要で、これはまさに役割分担論そのものです。「市場化テスト」の本来の意義は、その導入を検討するプロセスを通して「公務員でなければできないこと」の内容を明確化させ、官民競争入札に付せないサービスとして示されるという点にあります。

しかし、この「市場化テスト」は矛盾した一面も持っています。その1つは、競争入札に付される公共サービスの存在は、《公務員でも公務員でなくてもよい》という曖昧な領域を認めるものとなることです。どちらでもよいのであるならば、当然民間が担っていくべきと考えることができます。また、2つには、だれがどのように「市場化テスト」の「採点」を行うかです。市場が採点できない公益性があるからこそ公共サービスになるのであり、それを市場の判断に任せることには不整合性も見られます。そのため、導入にあたっては、そのプロセスに市民参加を導入することも課題となります。

いずれにしても、「市場化テスト」導入に向けた課題を解決することで、公共サービスの質を確保するため、制度の研究を進めます。

地方自治法に基づき地方公共団体に派遣している職員のうち、市が給与を支払っていない職員を指し、17年4月1日現在、東京市町村総合事務組合、多摩ニュータウン環境組合に派遣中。

定年などで退職した職員の知識や経験の活用を目的とし、週32時間で任用している職員。

公共サービスの質の向上とコスト削減を目的に、これまで官が独占してきた公共サービスについて、官と民が対等な立場で競争入札に参加し、価格・質の両面で最も優れた者が、そのサービスの提供を担っていくこととする制度。

3.5 市役所の人的資源を再配分するしくみづくり

対応方針 1 「職種の枠組による職員配置の再構築」

雇用ポートフォリオを効果的に進めるためには、それぞれの人材がその適性や能力を最大限に発揮できる環境を整えることが必要です。特に、企画立案などの業務を担う常勤の一般職員については、地方分権や市民協働が進んでいく中で、求められる役割も高度化・専門化していきます。こうした状況に対応し、職員の能力活用範囲の拡大と水準の向上を図り、施策の実現に向け真に必要な人材を効果的に配置するため、行政職においては、現状行っている事務職・技術職・専門職という職種の枠組及び職域を見直し、より効果的で柔軟な人事配置を可能にするしくみを構築します。

対応方針 2 「技能労務職から現場サービススペシャリストへの転換」

本市における技能労務職の位置づけは、いわゆる単純労務職であり、作業員等単純な労務に従事する職員を指します。このことと前述の市場化テストの意義とを考えると、現状の技能労務職の職域は、かなりの部分が民に委ねるべきものと考えられます。

しかし、これは技能労務職が現状の単純労務に従事し続けることを前提としています。協働の時代に求められる現場サービスにおける市民、NPO、民間部門との連携を視野に入れ、さらなる市民サービスの充実を図るための役割への転換が重要な視点となります。そのため、活発な人事交流により職員の意識改革を図るとともに、職員が持つ専門性や強みの発揮を可能にするしくみを取込んだ、新たな職域、職制を構築します。

対応方針 3 「再任用短時間勤務職員の配置職域拡大」

本市では、定年などで退職した職員の知識や経験の活用を図ることと、年金受給年齢の引上げに合わせた高齢者の雇用を確保するため、14年度から再任用短時間勤務職員を任用しています。大量退職時代を乗切るには、いかに業務ノウハウの喪失を防ぐことができるかが鍵となることから、再任用短時間勤務職員の活用を最大限図っていきます。この場合、必要なスキル・能力・資質を基準として示すとともに、再任用短時間勤務職員の意識を高め、技術やノウハウを最大限発揮し、次世代を担う職員へ確実に伝達できる環境づくりを行うことにより、最適な配置を実現していきます。

「採用者・退職者数を考慮した17～21年度の職員数」

常勤の一般職員

(各年4月1日現在)

基準日		17年	18年	19年	20年	21年	22年
職員数		3,217	3,166	3,132	3,046	2,980	2,897
内訳	退職者等の数		97	88	152	138	175
	定年退職者数		50	48	112	98	135
	その他の退職者等の数		47	40	40	40	40
採用者等の数			46	54	66	72	92
対前年増減			51	34	86	66	83
新たな行政需要への対応等							
主な内容	保健所の移管						
	地域子ども家庭支援センター開設		74	112	14	23	18
	児童館再編成						
	税制改正への対応と徴収体制強化						
事務事業の見直し等							
主な内容	戸籍の電算化による事務量の減						
	し尿収集量の減		44	69	75	17	12
	下水道整備事業終了						
	水道事業の受託解消 外郭団体等からの派遣引揚げ						
民間活力の導入							
主な内容	学童保育事業委託化						
	公立保育園民営化		45	30	18	56	53
	清掃工場運転管理業務委託化						
多様な雇用形態の職員の活用							
主な内容	再任用短時間勤務職員の活用						
	学校事務嘱託化		36	47	7	16	36
	学校管理業務嘱託化						

再任用短時間勤務職員

(各年4月1日現在)

基準日		17年	18年	19年	20年	21年	22年
職員数		50	71	81	83	92	117
対前年増減			21	10	2	9	25
再任用職員の活用							
主な内容	国勢調査事務 清掃業務 学校用務業務		24	13	5	9	25

嘱託員

(各年4月1日現在)

基準日		17年	18年	19年	20年	21年	22年
職員数		470	547	566	575	582	592
対前年増減			77	19	9	7	10
嘱託員の活用							
主な内容	学校事務 学校管理業務 生活保護業務 登校支援センター等相談業務		99	42	10	10	10
嘱託員の減							
主な内容	国勢調査事務終了 看護学校2年課程廃止 下水道整備事業終了		22	23	1	3	0

4. 適正な給与原則の運用

市民が納得するしくみづくり

給与水準の最適化(民間給与との均衡)

一般行政職以外(税務職、福祉職など)及び技能労務職の職種別のラスパイレス指数を公表するとともに、民間企業労働者の賃金との均衡を図るしくみの導入に努めます。

勤務形態の明確化と特殊勤務の再定義

勤務実態を詳細に分析し、給料で考慮すべき勤務内容を明確にします。そのうえで、民間の事例などを参考に勤務の特殊性を定義します。

総勤務時間数の抑制と市民本位の勤務時間の確立

時間外勤務を要している業務を詳細に分析し、真に緊急又は臨時であるか検証します。そのうえで、時間外勤務の事前承認を徹底するとともに、スケジュールの作成、予定と実績の管理を行うしくみを構築します。また合わせて、利用者ニーズに応じた最も必要性が高い時間を通常の勤務時間としていくよう、勤務体制や勤務時間帯を検証します。

4.1 これまでの給与適正化の取組成果(～給与の運用基準見直しから“しくみ改革”へ～)

給与の適正化については、第一次改革(昭和60年)以前から、自治省(現総務省)が設定した指標に基づき、ラスパイレス指数の抑制に取り組んできました。これによりラスパイレス指数の適正化は徐々に進展を見えています。(図4)

また、第二次改革では、給料表の構造的な部分にメスを入れ、「職務の内容と責任に応じた給料体系の確立」に取り組みました。その結果、平成11年4月に「職務給給料表」への切替を行い、同時に昇任昇格など任用に関する制度の見直しも図り、従前の年功的要素から職務と職責を重視した給与制度へと移行しました。

また、その翌年から着手した第三次改革では、職員手当の適正化を図るべく、まず12年度には、「一の住居に2人以上の職員が居住している場合、届出のあった1人のみ支給する」とした住居手当の支給基準の見直しを実現し、2千100万円の削減をしました。

労働基準法第11条でいう「賃金」とほぼ同じ内容。正規の勤務時間による勤務に対する報酬である「給料」と、毎月決まって支給される「手当」(扶養手当、調整手当、住居手当、通勤手当などを)をいう。

一般行政職について国家公務員の給料を100とした場合に、地方公務員の給料水準を示す指数。国家公務員の職員構成を基準として地方公務員と国家公務員について、それぞれを学歴別・経験年数別に地方公務員と国家公務員の給料を比較して算出する。

続いて13年度には、特殊勤務手当の改正に着手し、清掃業務従事手当を見直すことで2千万円削減するとともに、悪化した財政状況の立て直しに緊急対応するため、特別職20%分、一般職については当該年度に限り期末勤勉手当（部長10%、課長8%、その他6%）の削減を実施し、4億4千800万円捻出しました。なお、特別職については14、15年度についても期末勤勉手当の削減を継続（15年度は10%）し、約1千万円の給与の抑制を図ることができました。

これら財政健全化に向けた取組を継続する中で、15年度では通勤手当の支給方法を是正し、鉄道利用者について、6か月定期の額で手当を支給することで1千万円を削減するとともに、58歳以上の職員の昇給を停止することで17年度では、240万円の削減効果を得ることが見込まれています。

さらに、16年度は退職手当支給率の見直しと退職時特別昇給を廃止しています。（表3）

図4 ラスパイレス指数の推移

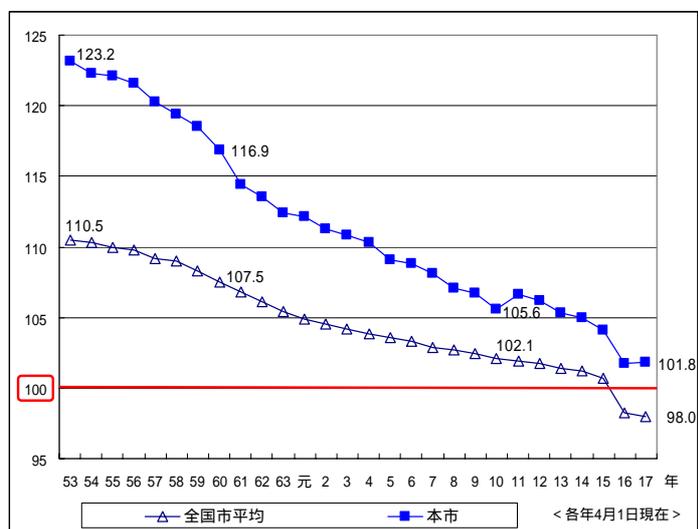


表3 退職手当支給率の見直し・退職時特別昇給廃止影響額

(単位 百万円)

区分	16年度	17年度	18年度	計	
定年退職者数(人)	60	50	48	158	
条例改正前退職手当支給総額 <支給率62.7月で2号給特別昇給> (試算)	<i>a</i> 1,867	1,506	1,447	4,821	
改正前支給率で退職時特別昇給のみ廃止した場合の 退職手当支給総額(試算)	<i>b</i> 1,814	1,421	1,366	4,601	
条例改正後退職手当支給総額 <支給率 60.99月(激減緩和措置)・ 59.28月で特別昇給なし> (実績・見込み)	<i>c</i> 1,797	1,408	1,354	4,559	
削減効果	<i>a - c</i>	70	98	93	262
退職時特別昇給のみ廃止した場合の削減額	<i>a - b</i>	53	85	81	220
支給率を改定したことによる削減額	<i>b - c</i>	17	13	12	42

4.2 地方公務員制度改革の本質と給与適正化(～総人件費改革への影響～)

前述のとおり、本市の「給与適正化」への取組は、着実にその進展が図られているところですが。

一方、公務員制度改革については、11年に地方公務員制度調査研究会から「地方自治・新時代の地方公務員制度 地方公務員制度改革の方向」が報告され、地方公務員法の制定から50年を経て、初めて制度全般の抜本的な改正を促す内容が示されました。この報告では、地方公務員制度の課題と改革の視点が示されましたが、これを受け、本市においては、地方分権に対応する職員の育成を目指した制度の構築とあわせ、13年に「人材育成基本方針」を策定し、公務員制度改革においても掲げる公務能率の向上や職員のモラルの維持などを図るための人事管理制度の新たなあり方構築を進め、課題解決に向けて具体的に取組み始めました。

さらに、第四次行財政改革大綱「しくみと意識のステップアップ作戦(平成14～16年度)」においては、新たな人事管理制度の構築について取上げるとともに、給与制度と給与実態を掲載しました。これに続く「行財政改革プラン」においても、「人事白書の作成・分析による制度の検証」として人事管理制度の構築を掲げています。

ところで、国においてはこの度、総人件費改革に柱の一つとして「給与の適正化」を掲げています。そこで、総合的に制度の再構築を進めている本市においても、制度の一部を切り出して取組を掲げ、「給与の適正化」を図っていきます。

4.3 さらに給与構造改革への足がかり

4.3.1 給料体系

第二次改革において給料表の構造的な改革を進めたところですが、具体的な現在の給料体系は、表4のとおりとなっています。技能労務職には「給料表2」を適用し、その他の職(行政職)には「給料表1」を適用しています。給料表は、職員の職務を複雑・困難及び責任の度合に基づきそれぞれ「級」に分類し、「級」はさらに「号給」によって細分化しています。それぞれの「級」には、上限としての「号給」を定めていますが、現在は、条例の特例により、その最高の「号給」を超えている職員が全体の四分の一程度存在します。

また、現状においては、「給与の職務給化」以前の在職期間の長い高齢層職員の給与水準が全体的に高い傾向にあるとともに、上下の職務の級における明確な給料額の差が見られない状況となっています。(図5)

さらに、技能労務職の給与水準については、民間の同種の作業に従事する者との均衡が保たれているとは言えない状況となっており、前述の「3.職員数の最適化」の「対応方針2」で示した「技能労務職から現場サービススペシャリストへの転換」の取組

行政課題の複雑高度化に対応した能力向上、簡素・効率的で機動的な行政の実現と総合性の確保、国民の信頼の再構築、雇用環境の変化に対応した雇用システムの実現、という4つの課題の解決に取り組むこととされている。

と合わせ、制度の再構築が急務となっています。

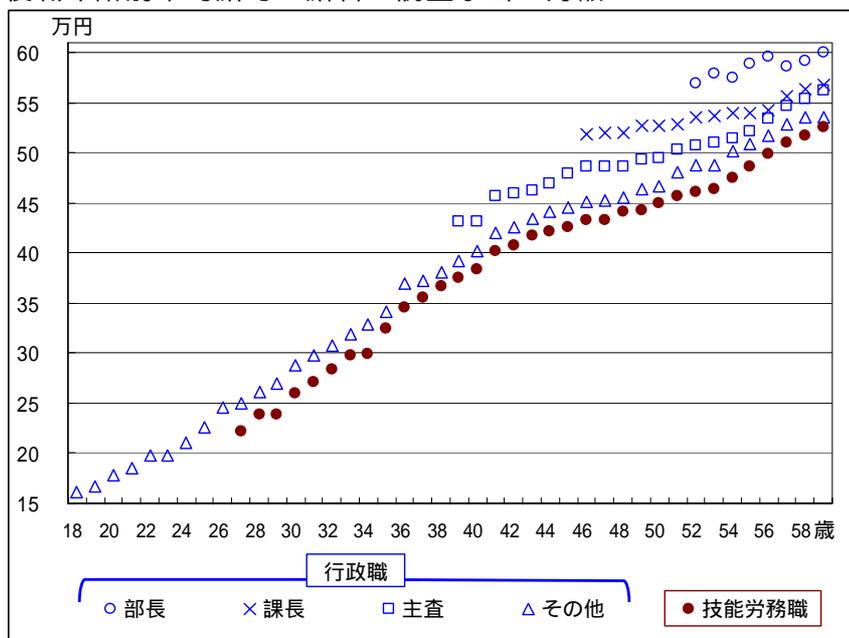
公務員の給与制度は、民間とは異なる点もあり、市民の方々へのわかりやすい説明が求められます。

そこで、給与決定のプロセスも含めて、適切な時期に市民の方々にお知らせし、透明性を高めるとともに、さらなる給与改革を早急に進めていきます。

表 4 級別職務別職員数

級		1	2	3	4	5	6	7	8	9	計	
標準職務	給料表 1	定型な業務	相当の知識又は経験を必要とする業務	相当高度の知識又は経験を必要とする業務	1 主任 2 高度の知識又は経験を必要とする業務	1 主査 2 副主査 3 特に高度の知識又は経験を必要とする業務を行う主任	1 課長補佐 2 困難な業務を処理する主査	課長主幹	次長	部長 担当部長 参事 室長		
		給料表 2	2級・3級・4級又は5級に属さない職員	相当の技能又は経験を必要とする業務	1 業務主任 2 高度の技能又は経験を必要とする業務	1 業務副主査 2 特に高度の技能又は経験を必要とする業務主任	1 業務主査 2 困難な業務を処理する業務副主査					
給料表 1 行政職	部長職										34	34
	次長								12			12
	課長職							123				123
	課長補佐						44					44
	主査						307	107				414
	副主査						124					124
	主任					846	133					979
一般職員	17	43	454	98							612	
給料表 2 技能労務職	業務副主査				321	55						376
	業務主任			385								385
	一般職員	7	81	26								114
計		24	124	865	1,265	619	151	123	12	34	3,217	

図 5 役職年齢別平均給与 < 給料・調整手当 > 月額



4.3.2 特殊勤務手当の現状

特殊勤務手当は、著しく危険、不快、不健康又は困難な勤務、その他の著しく特殊な勤務で、給与上特別の考慮を必要とし、かつ、その特殊性を給料で考慮することが適当でない認められるものに従事する職員に対し、その勤務の特殊性に応じて支給するものとされています。

本市の主な特殊勤務手当の支給実績は、表5のとおりで、13年度の改正 などにより、総額は年々減少しています。

17年度中には、13年度に策定した改正案の内容を全て実現し、13年度に15種類30項目であった手当を4種類13項目へと縮減を図る予定です。

しかし、「勤務の特殊性」を支給根拠とする特殊勤務手当は、その性格から業務内容や社会情勢の変化に伴いその妥当性を常に検証していく必要があることから、今後も民間の支給実態等を参考に、随時、適正化を図っていきます。

表5 特殊勤務手当の推移(12～16年度決算)

(単位 万円)							
区 分	主な職種	手当額	12年度	13年度	14年度	15年度	16年度
清掃業務従事手当	技能労務職	処分業務 日額 350円 収集・運搬業務 日額 550円(ごみ) 日額 650円(し尿)	7,313	6,392	5,393	5,216	5,175
年未年始勤務手当	-	1時間 700円	565	310	637	660	572
市税・使用料等現地徴収業務従事手当	行政職	現地調査 日額 250円 滞納処分 月額 3,000円 日額 350円	429	401	425	395	402
下水処理業務従事手当	技能労務職	日額 350円	284	261	280	276	228
福祉事務所現業業務従事手当	行政職	家庭訪問・面接 ・相談 月額 3,500円	260	239	256	233	237
保育業務従事手当	行政職	月額 1,000円	226	196	216	198	201
道路上業務等従事手当	技能労務職	維持補修 日額 200円	191	174	203	186	178
その他	-		145	109	102	65	132
計			9,413	8,080	7,511	7,229	7,125

時代の経過により、支給対象業務が、手当を支給する根拠となる「不快」「危険」「困難」という要件に当てはまらなくなっているもの、支給対象業務自体が、現在は従事実態がないもの、原則として、月額特殊勤務手当を廃止し、支給対象となる要件(「不快」「危険」「困難」の度合いが著しいもの)に該当する業務については、従事実態を踏まえた日額特殊勤務手当にするとともに、適正な額への見直し、という3つの着眼点により策定した改正案に基づくもの。

4.3.3 時間外勤務の状況

本市においては、元年6月から「ノー残業デー」(毎週水曜日)の実施、週休日や休日勤務の振替代休制度の実施を主な内容とした「時間外勤務削減の方策」を定め、上限目標枠(月40時間、年150時間)を設定して管理する時間外勤務縮減策を実施してきました。そのため、時間外勤務は図6のとおり、2年度以降ほぼ毎年度縮減傾向にありましたが、14年度以降再び増加しています。特に、年度間差が著しい選挙事務を除いた場合においても増加していることから、恒常的に時間外勤務が発生し、その割合も増加しているといえます。

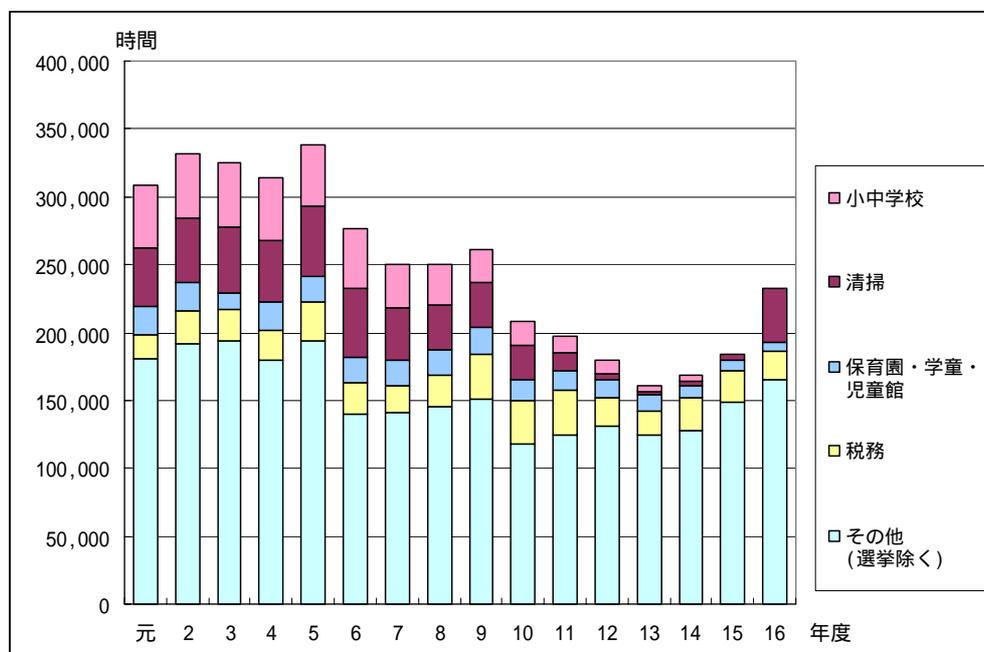
なかでも、計画立案・推進部門では、地方分権の進展に伴い、独自の政策決定や工夫を凝らしたしくみの構築に係る業務が増加していることから、時間外勤務の増加も顕著になっています。

また、市民協働(企業・NPOを含む)の推進に向け、時間と情報を共有するにはお互いの協力が必要であり、夜間や休日に対応することも少なくありません。

このように、時間外勤務の発生要因が、仕事の「量」によるものだけでなく、「質的变化」への対応も加わっている現状を踏まえると、従来の「時間外勤務削減の方策」の徹底だけでは、十分な削減効果が期待できない状況となっていることが分かります。

この増加傾向を抑制していくためには、早急に現在の各部署における時間外勤務の状況を精査・分析し、新たな対応策を講じるとともに、市民ニーズに応じた勤務時間帯のあり方を検証する必要があります。

図6 時間外勤務の推移(元～16年度)



部署別に特徴を捉えると、年間1人300時間以上時間外勤務を行っている部署は12年度に1部署だったが、16年度では9部署に増加している。

4.4 市民が納得するしくみづくり

対応方針 4 「給与水準の最適化(民間給与との均衡)」

地方公務員の給与の基準を何に求めるかについては様々な考え方がありますが、ラスパイレス指数の基となる国家公務員の給与は民間賃金との均衡を前提にして算定されています。こうした中で、地方公務員全体ではこれまで同じ給料表を用いてきたこともあって、行政職のラスパイレス指数は100に近づいたものの、技能労務職のラスパイレス指数は図7のとおり全国的にも高い状況となっています。

本市においても一般行政職以外(税務職、福祉職など)及び技能労務職の職種別のラスパイレス指数を公表するとともに、民間企業労働者の賃金との均衡を図るしくみの導入に努めます。

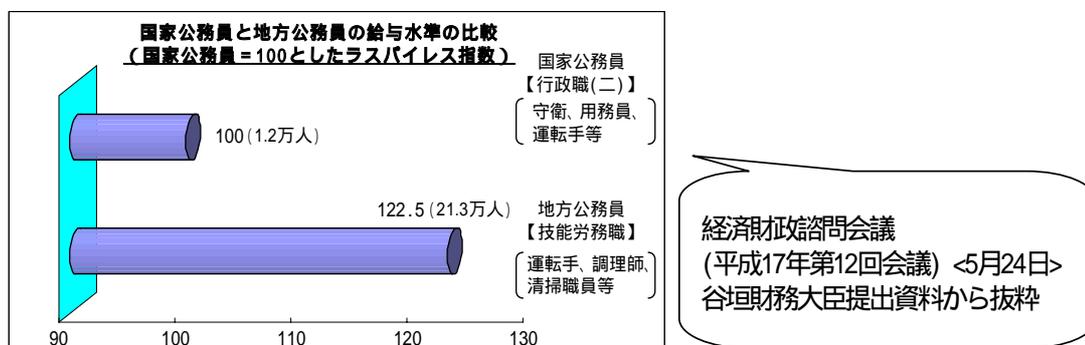
対応方針 5 「勤務形態の明確化と特殊勤務の再定義」

特殊勤務については、法で「その特殊性を給料で考慮することが適当でない」と認められるものとされ、その運用は条例に委ねられています。このことから、まず、勤務実態を詳細に分析し、給料で考慮すべき勤務内容を明確にします。そのうえで民間の事例などを参考に勤務の特殊性を定義します。

対応方針 6 「総勤務時間数の抑制と市民本位の勤務時間の確立」

本市では、これまで柔軟なシフトにより正規の勤務時間の範囲内で窓口サービスの時間延長や通年開館など、業務量の変化に対応してきました。今後はこれに加え、業務の質的变化に対応することが重要です。そのためには、まず、時間外勤務を要している業務を詳細に分析し、真に緊急又は臨時であるか検証します。そのうえで、時間外勤務の事前承認を徹底するとともに、スケジュールの作成、予定と実績の管理を行うしくみを構築します。また合わせて、利用者ニーズに応じた最も必要性が高い時間を通常の勤務時間としていくよう、勤務体制や勤務時間帯を検証します。

図7 地方公務員全体の技能労務職のラスパイレス指数



5. 公債費最適化

公債管理のしくみづくり

臨時財政対策債への対応

今後も、「臨時財政対策債」についてはこれまで同様に借入れません。

八王子版地方債発行基準の明示

今後も、「借入額は、当該年度の元金償還額を上限とする」方針を継続します。合わせて、事業の「選択と集中」に努め、計画期間内の市債依存度の平均を6%以内とします。

八王子版基金積立基準の明示

減債基金、職員退職手当基金への積立ルールを確立します。

5.1 これまでの公債費（市債残高）抑制の取組成果

5.1.1 返した以上に借りない（当該年度の元金が起債上限額）

当該年度の元金償還額を上限とし、投資的経費を厳選することで、新たな借入を抑制してきました。17年度末には、全会計の市債残高を2,735億円と、市債残高のピークである12年度（3,184億円）から449億円減少させることができる見込みです。

5.1.2 高利率債借換

本市では、12年度から16年度にかけて一般会計で公営企業金融公庫や東京都振興基金の高利率債（5%以上）の借換を行ってきました。また、17年度では、下水道特会において公庫7.3%以上のものを借換えたほか、財産を処分する際に行う繰上償還などを行った結果、将来にわたって14億円の利子負担を軽減させています。（表6）

表6 高利率債の借換及び繰上償還による後年度利子軽減額（単位 億円）

区分	12年度	13年度	14年度	15年度	16年度	17年度	計
一般会計	0.7	7.2		1.8	2.7	0.3	12.7
下水道特会		0.4				1.2	1.6
計	0.7	7.6		1.8	2.7	1.5	14.3

5.1.3 減税補てん債一括償還

16年度には7・8年度に借入れた減税補てん債125億円の一括償還を迎えるため、12年度に減債基金を創設し、この償還に向けて積立を行ってきました。基金の活用により、7年度分の57億円を全額償還しました。一方、東京近県の類似団体や本市を除いた東京都の25市は、7・8年度分の全額を借換えています。

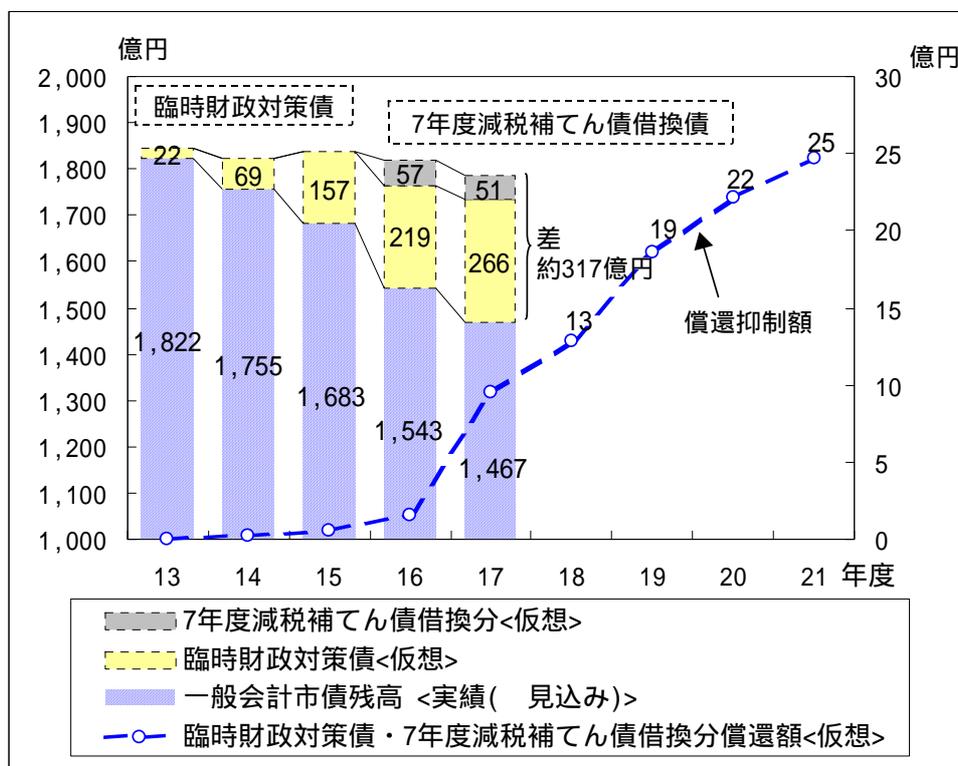
5.1.4 臨時財政対策債(赤字債)の借入抑制

地方交付税制度の改正により、これまで地方公共団体に「地方交付税」として配分されてきたものの一部が、「借金を行ってよい」という枠に置換わりました。

本市の場合、「臨時財政対策債」の発行枠は13年度から5年間で合計すると267億円の借入が可能でしたが、この発行を見送り、徹底的な歳入の確保と歳出の圧縮に努め、いわゆる赤字債の発行を極力抑える形で財政運営にあたってきました。このことが、市債残高を減少させることができた要因の一つに挙げられます。

仮に、この「臨時財政対策債」を発行可能額どおりに借入れ、かつ、7年度減税補てん債も借換えた場合、一般会計の市債残高は、17年度で約317億円増加、償還額も21年度には25億円増加するところでした。(図8)

図8 臨時財政対策債(赤字債)及び7年度減税補てん債借換債を借入れていた場合の一般会計市債残高・償還シミュレーション <利率は当時の利率を適用>



地方交付税の配分原資について、12年度以前は、不足した財源を国が借入れ、地方公共団体と折半して返済することとしていたが、13年度からは、不足する財源の一定額を各団体が「臨時財政対策債」を自ら発行して調達するように改正された。

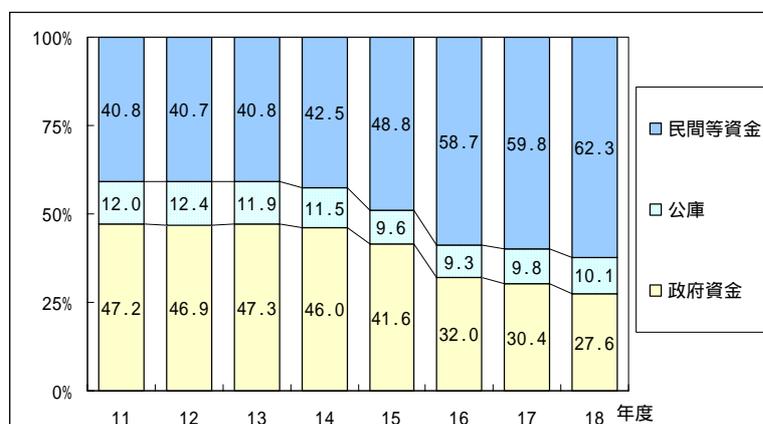
5.2 資金調達の多様化

5.2.1 財政投融资改革と政府資金

地方公共団体が地方債を発行する場合、政府資金（国が国債発行により調達した資金を主な原資とする財政融資資金又は一部郵便貯金・簡易生命保険資金）、公営企業金融公庫資金、民間等資金（市場公募・銀行等）から資金を調達します。13年度に財政融資資金の原資が郵便貯金・年金積立金を用いたものから、国債の発行により市場から調達して融資を行う制度に変更されたことなどで用途が重点化され、地方債計画における政府資金も縮減されました。11年度に47.2%であった政府資金の割合は、18年度では27.6%まで低下しています。

一方、地方分権の推進の中で、地方公共団体は自力で資金調達することが求められているため、民間等資金の割合は40.8%から62.3%まで増加しています。（図9）

図9 国の地方債計画資金区分推移



5.2.2 多様化する本市の資金調達

本市の一般会計債の借入先別発行割合は、地方債計画での割合とは一致していません。（図10）これは、本市の場合、義務教育施設の整備など政府資金が配分される事業が多かったことによります。しかし、まちづくり交付金など国庫支出金の交付金化に伴い、対象事業の借入先が民間等資金へ変更されるなどの影響もありました。このような減少分の対応として、東京都市町村振興基金貸付金の借入で手当を行いました。が、貸付枠にも限界があるうえ、他市からの要望も増加する傾向にあり、市場からの資金調達が必要になると考えられます。

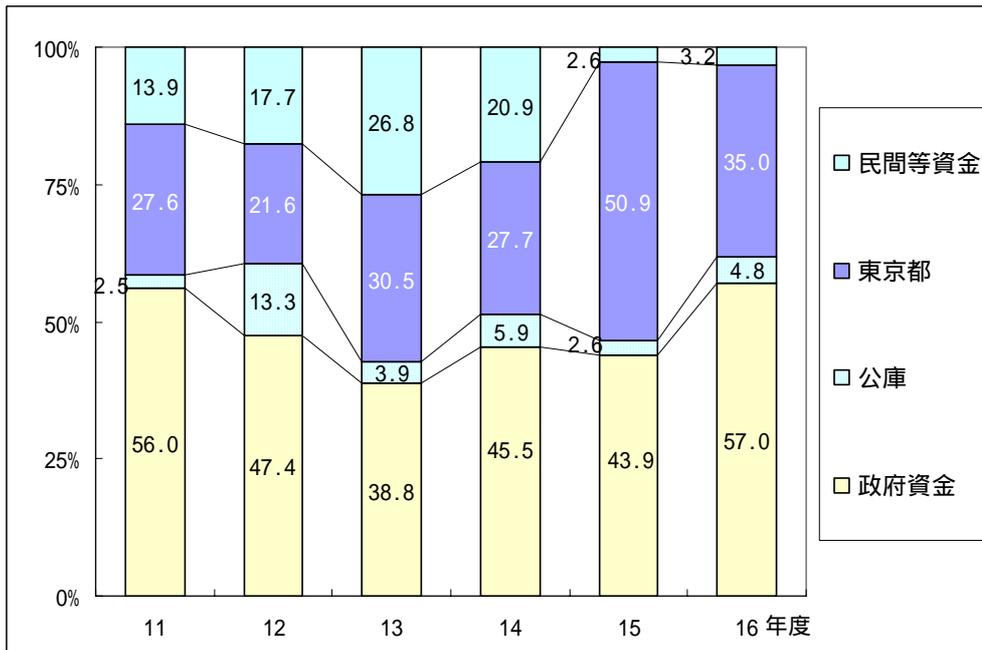
そうした点も踏まえて、市民の方々にまちづくりに対し、より高い関心をもっていただこうと、17年度には住民参加型ミニ市場公募債「八王子みどり市民債」を発行したところ、発行額の10億円に対し、8.7倍にも及ぶ応募をいただきました。

今後も住民参加型ミニ市場公募債に限らず、資金調達の多様化を検討していきます。

政府資金が国の推進する公共事業や法律により義務付けられた事業に重点化された。

毎年度、総務省が策定する「地方公共団体が発行する地方債に充てるべき資金の原資の額が示された資金供給計画」で、資金別（政府・公庫・民間など）と事業別（公共・住宅・義務教育など）で示されている。主には、地方債資金の確保を目的としている。

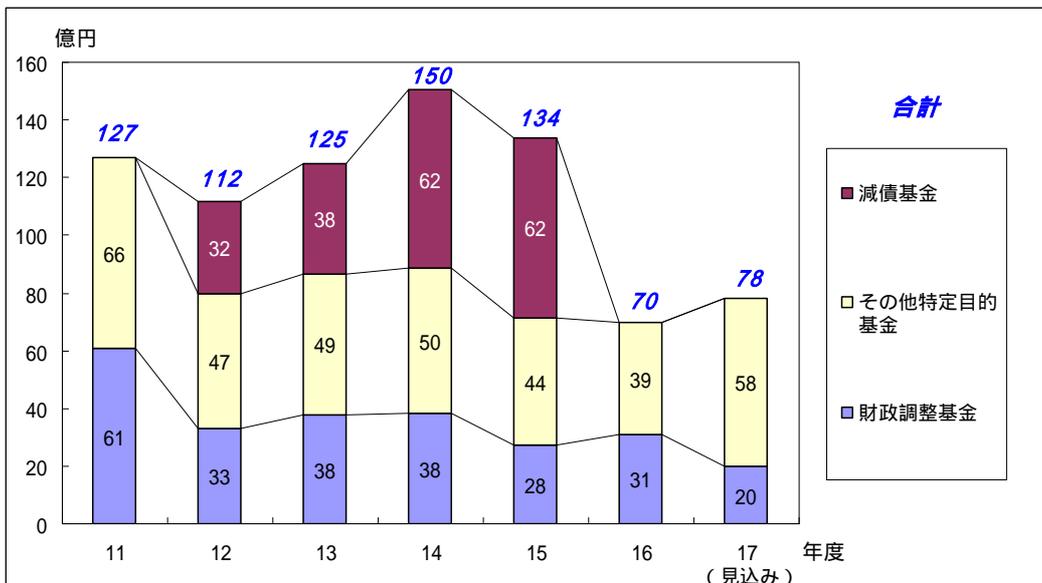
図 10 一般会計債借入先別発行割合の推移



5.3 年度間財源調整機能を持つ基金の活用

地方公共団体が、年度間の財源調整を図る手段としては、地方債の発行の他に、財政調整基金をはじめとする積立基金があります。本市の場合、起債を抑制する一方で、厳しい財政状況に対応するには、基金を取崩さなければならず、その結果、基金残高は減少しています。(図 11)

図 11 基金残高の推移



5.3.1 減債基金への計画的積立

減債基金は、16年度で7・8年度減税補てん債一括償還のために取崩したことにより、大幅に減少しました。

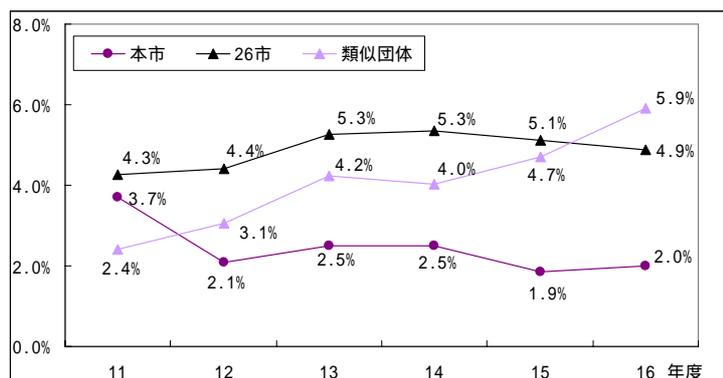
一方、「八王子みどり市民債」は、総額10億円、5年満期一括償還という形式で発行し、5年後に一度借換え、期間10年で全額を償還することを予定しています。このため、本市は18年度から毎年1億円ずつ減債基金に積立っていきます。5年後には半分の5億円分を償還し、残りの5億円は借換える予定です。

今後も、満期一括償還で借入を行った場合には、適正な償還期間に基づき、各年度において計画的に積立を行っていくことが必要です。

5.3.2 財政調整基金の充実

財政調整基金は、年度間の財源を調整し、長期的視点から財政の健全な運営を図ることを目的としています。普通会計歳出決算に対する本市の財政調整基金残高の割合は、東京近隣の類似団体や東京都の26市の平均と比較して、低い割合になっています。（図12）今後は、歳出総額に対して財政調整基金残高の割合が5%（26市平均）になるよう、積立に努めます。

図12 普通会計決算歳出総額に対する財政調整基金残高割合の比較



5.3.3 職員退職手当基金の創設と退職手当債の研究

第3章でも説明したとおり、本市の今後の定年退職者は、団塊の世代の退職により19年度から激増します。これに伴い増加する退職手当への対応の一つとして、本市は16年度に職員退職手当基金を創設しましたが、17年度末で（見込）16億円とその積立額は決して十分なものとはいえない状況です。

退職手当の総額が過去10年間の定年退職手当の平均額を超えることによる財政負担増については、人件費の減額要素である退職者と新規採用者との給与差や常勤の一般職員数の最適化などにより補いながら、合わせて職員退職手当基金も活用し、なお不足する分については、退職手当債の発行を慎重に検討する必要があります。

退職手当債は、これまで勤奨退職や整理退職による退職者のみを起債対象としていた。18年度以降10年間の特例措置として、適正な定員管理計画のもと（将来の人件費の削減に取り組む地方公共団体を対象）に、これまで認められていなかった定年退職者の手当（平年を上回る額の範囲内）に起債が許可される予定。

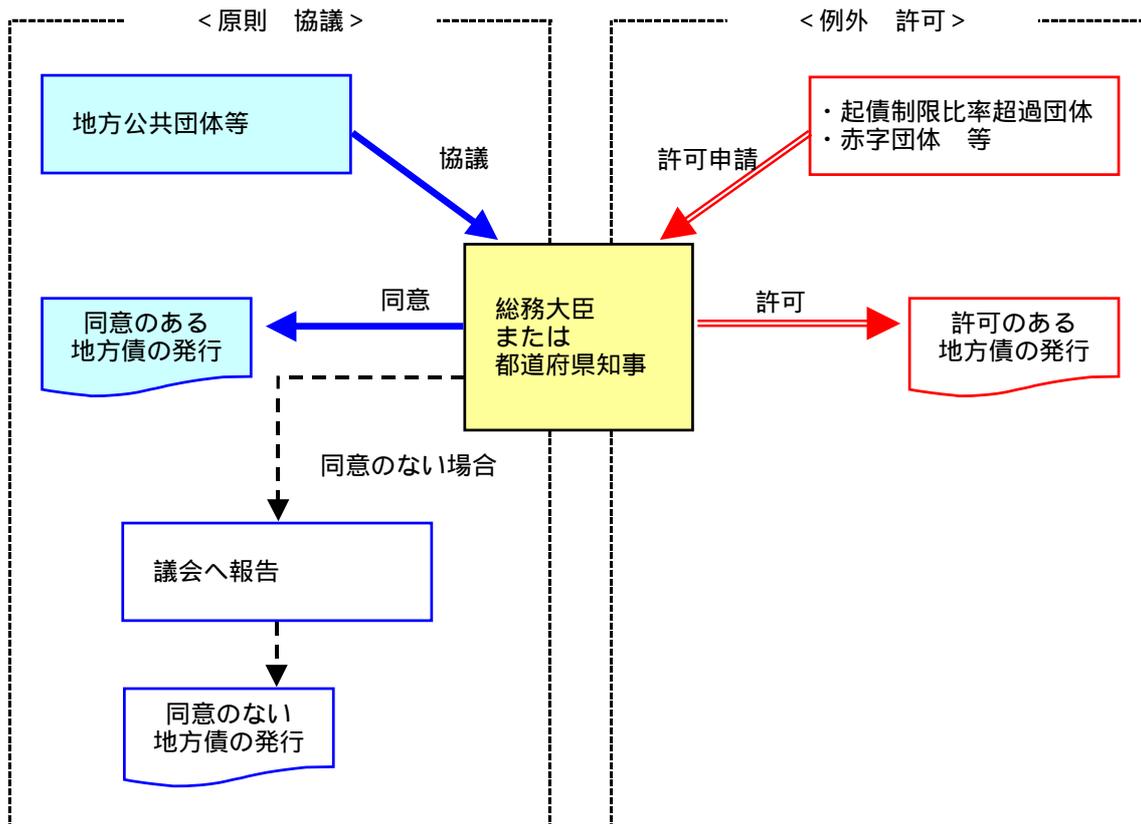
5.4 地方債発行に係る協議制の導入

地方分権一括法の施行に伴い、地方公共団体の自主性及び自己責任をより高める観点から、地方債の許可制度は見直され、18年度以降は協議制度が導入されます。

< 協議制度のしくみ >

協議制度の概要は図13のようになります。

図13



これまでに国が公表した内容によれば、一定額以上の赤字団体、又は、「実質公債費比率」が一定以上である団体は、許可制度が継続されます。

実質公債費比率とは、これまでの起債制限比率に、債務負担行為に基づく支出のうち地方債の元利償還金に類似する支出や一部事務組合に対する負担金のうち公債費に対するもの、公営企業に対する公債費の繰出金、満期一括償還方式地方債の発行額の年度割相当額などが準元利償還金として計算に組み込まれた新たな指標です。この実質公債費比率が18.0%未満の団体は協議制を適用できます。

試算によれば、本市の実質公債費比率は表7のとおり16.8%で、国の方針に変更がなければ協議制へ移行する団体になる予定です。

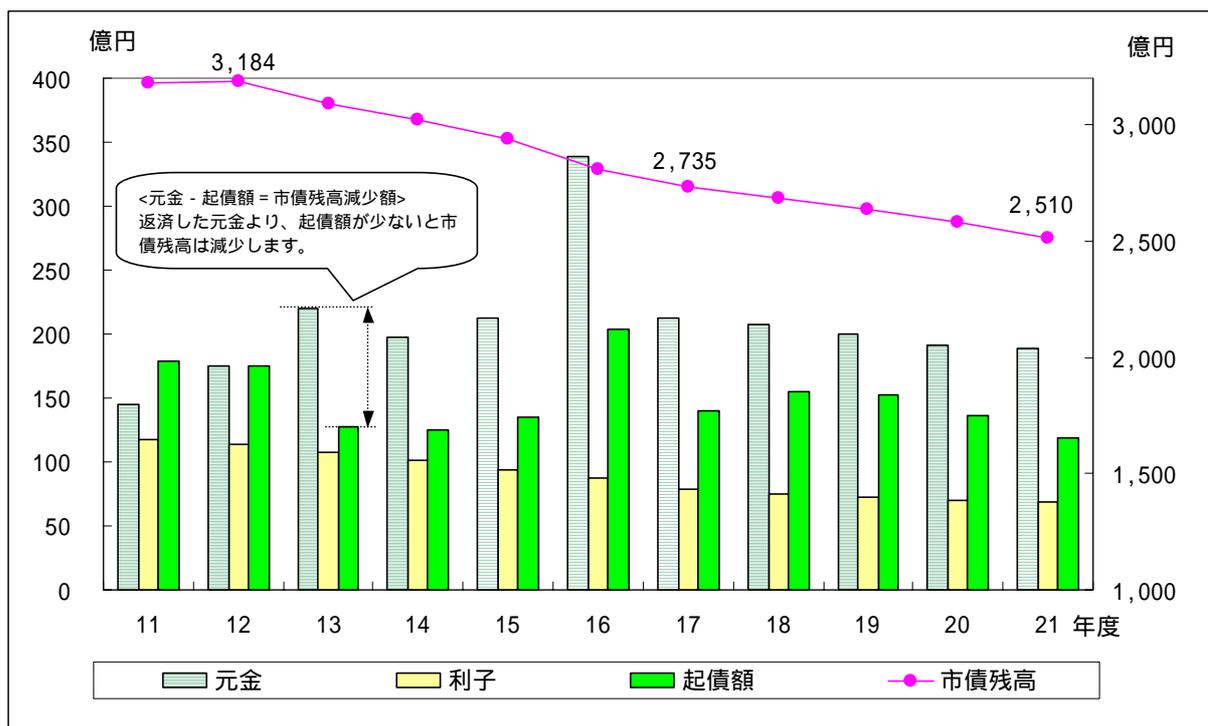
表7 国の試算に基づく本市の実質公債費比率

(単位 億円)

区 分	14年度	15年度	16年度	
公 債 費 等	188.1	181.5	229.0	
債 務 負 担 行 為 等	6.3	7.1	10.8	
一 部 事 務 組 合 負 担 金 等	9.8	8.4	8.9	
公 営 企 業 へ の 繰 出 金 等	31.0	34.2	37.3	
基 準 財 政 需 要 額 に 算 入 さ れ た 公 債 費 等	102.9	105.5	108.0	
満 期 一 括 償 還 に 係 る 公 債 費 等	0.0	0.0	0.0	
標 準 税 収 入 等	979.1	969.2	968.2	3か年平均
実 質 公 債 費 比 率 (~ の 計 + -) / (-) × 100	15.1%	14.6%	(14.1%) 20.7%	(14.6%) 16.8%
通 常 の 起 債 制 限 比 率	13.2%	12.6%	(11.8%) 18.1%	(12.5%) 14.6%

()内は、7年度減税補てん債57億円の一括償還を、繰上償還扱い(に算入しない)とした場合の数値

図14 全会計市債残高等の推移(推計)



5.5 公債管理のしくみづくり

対応方針 7 「臨時財政対策債への対応」

「臨時財政対策債」については、P20 で説明したとおり地方交付税の配分に置換え、発行が認められるものですが、本市は今後も地方交付税の不交付団体であることが予測されます。

また、18年度からは行政改革の取組により財政負担の軽減が見込まれる地方公共団体には、通常の事業債に加え「行政改革推進債」を充当することが可能になります。この地方債は、「臨時財政対策債」とは異なり、充当できる事業が明確であることから、やむを得ず財源確保の必要が生じた場合は、慎重に借入を検討します。

しかし、用途を明確にする必要がない、いわゆる赤字債である「臨時財政対策債」については、これまで同様に借入れません。

対応方針 8 「八王子版地方債発行基準の明示」

本市では、全会計の市債残高をここ数年で大きく減少させてきました。今後も、持続可能で健全な行財政運営を行い、将来世代に対して過大な負担を残さない観点から、行政評価の結果を反映することなどにより、事業の「選択と集中」に努め、「新規事業の借入」を抑制することで、ゆめおりプランに掲げた計画期間内の市債依存度の上限を平均6%にします。また、これまで同様、「借入額は、当該年度の元金償還額を上限とする」方針を継続します。

対応方針 9 「八王子版基金積立基準の明示」

本市の基金残高は、長期的視点から健全な財政運営を継続していくためには、些か低い水準にあります。

基金は、必要に応じて取崩すことは当然認められるものですが、取崩を可能とするためにも、各年度における積立が必要なことから、計画的な基金積立が可能となるよう「減債基金」「職員退職手当基金」への積立ルールを確立します。
