

大都市行財政制度調査特別委員会行政視察報告

大都市行財政制度調査特別委員長 小山 進

【視察日程】平成30年11月13日（火）・14日（水）

【視察委員】小山進委員長，平あや子副委員長，
古泉幸一委員，皆川英二委員，志田常佳委員，高橋三義委員，田辺新委員，
渡辺和光委員，佐藤豊美委員，青木学委員，青野寛一委員

【視察地】熊本市，熊本県宇城市

【調査事項】熊本市：事業別コスト計算書作成の取り組みについて
宇城市：公会計情報活用によるセグメント分析について
RPAによる事務の省力化について

○事業別コスト計算書作成の取り組みについて【熊本市】

1 熊本市の財政状況について

熊本市は平成24年に政令指定都市へ移行し，熊本都市圏の人口は約125万人と，県人口の4割強を占めている。平成28年4月に熊本地震が発生し，熊本市内の被害額は，民間部門も合わせると1.6兆円程度になる。熊本市では熊本地震からの復旧，復興を目指し，平成28年から熊本市震災復興計画を実行中である。同市の財政状況は，平成30年度当初予算で全会計の予算合計は，6,553億円（対前年度比マイナス4.3%，291億円の減）。一般会計当初予算は，民生費が43億円，教育費が49億円の増となる一方，熊本地震関連経費が400億円の減となったことから，3,653億円（対前年度比マイナス7.5%，295億円の減）の規模で政令指定都市比較では16番目。また，歳入においては，市税収入が1,100億円台となっている。財政調整基金の残高は，熊本地震に伴う取り崩しにより，対前年度比23億円減（マイナス32.4%）の48億円となる一方，市債管理基金の残高は，前年度同額の54億円。合計で100億円の規模を維持。その他特定目的基金の残高は，熊本城の復旧・復興のため多くの寄付金があったことや，熊本地震復興基金の設置等により，対前年度比40億円増（+87.0%）の86億円となった。平成29年度決算では政令指定都市比較で，市民1人当たりの財政調整基金等（市債管理基金を含む）残高は，13万8,000円と20市中10番目で，指定都市平均の16万3,000円とほぼ同水準である。

2 地方公会計制度に基づく，財務書類等の活用について

熊本市が導入している「地方公会計制度」とは，従来の官庁会計（単式簿記・現金主義会計）に加え，企業会計（複式簿記・発生主義会計）の考えを取り入れた会計制度である。複式簿記による発生主義会計の導入により，単式簿記による現金主義会計では把握できないストック情報（資産・負債）や，見えにくいコスト情報（減価償却費等）を補完できる。統一的な基準による財務書類を整備することにより，発生主義的なコストや，資産や負債のストック情報に基づいた指標を把握し，市の財政状況を多面的に分析することが可能となり，経年比較や他自

治体との比較を行うことも可能となる。また、固定資産台帳を整備することにより、公共施設マネジメント等へも活用することが可能となった。

熊本市では、「1. 外部への分かりやすい財務情報の開示」、「2. 予算編成・公共施設マネジメント等への活用」という2つの視点に基づき、地方公会計を活用し、健全な市の財政運営に寄与するとしている。

3 事業別コスト計算書の活用について

熊本市では、全事業のうち、トータルコストが大きいものや、市民の関心度が高いものなど9事業について事業別行政コスト計算書を作成している。具体的な事業としては、「自治会経費」や「コールセンター運営」、「熊本城マラソン」などがあげられる。事業別コスト計算書では、各事業の概要、事業内容、昨年度かかった行政コスト（年間コスト、市民1人当たりの市税投入額など）が「見える化」されている。現段階においては、9事業についてコスト計算書を作成しただけで、具体的な活用には至っていない。今後どういった議論のために同計算書を活用していくのかが課題とのこと。

4 所感

地方公会計制度における財務書類を活用することによって、当該自治体の「資産形成度」や「世代間公平性」、「持続可能性」、「効率性」などが「見える化」され、外部への分かりやすい財務情報の開示が可能となることは理解できた。今後の課題としては、これらの各指標を、単なる経費削減、行政コストの削減という目的の道具にするのではなく、いかに市民生活を守っていくのかという視点での議論や判断の材料として活用していけるのかという点にあると考える。

事業別コスト計算書については、個別事業における「見える化」の促進という点では一定程度評価できるが、熊本市の死因の第1位である、がんの早期発見を推進するための「がん検診経費」や、「国民健康保険」などの市民の健康と命に係わる事業も含まれており、一概に行政コストの金額の大きさだけを見て削減ありきで議論を進めるべきではないと思う。各自治体で財政がひっ迫するなか、予算全体に占める民生費や教育費、土木費などの割合が市民が望む形になっているのかどうか、自治体の財政問題や公共施設の統廃合については、市政世論調査の結果や各地域の実情なども踏まえた上での住民参加型のワークショップなど、より住民合意をベースにした実践的な議論が必要だと考える。



○公会計情報活用によるセグメント分析について【宇城市】

1 取り組みの経緯と概要

当時の宇城市長、阿曾田清氏の選挙公約である貸借対照表を作成して、「市の財政の実態を明確にする」とした政策に基づいている。

その背景は、監査法人が実施した監査により、宇城市が市町村ランクで 5 段階評価の最低ランク「E」を指摘されたことにある。

通常 2 対 1 程度であるべき正味資産と負債が 1 対 1 の割合になっており、債務超過寸前という状況にあった。

将来、子や孫に負債・負担を残さないように投資を抑制し、費用の削減を検討が必要と判断。そのためには、知恵とアイデアを活かした政策を展開することが重要と考えるようになった。

バランスシート他市比較(一人当たり)

平成15年度住民一人当たりバランスシート (単位:千円)

	宇城市	H市
有形固定資産	1,086	1,406
投資等	146	81
流動資産	67	47
資産合計	1,300	1,535
地方債	519	456
退職給与引当金	123	59
負債合計	642	516
正味資産	657	1,019
負債・正味資産合計	1,300	1,535
人口(人)	64,395	60,053
面積(km ²)	188.5	117.6

将来バランスシートと具体的改革策

バランスシート(平成15年度)		改革実施	バランスシート(平成26年度)	
資産	負債		資産	負債
83,695	41,364	79,241	32,428	
百万円	百万円	百万円	百万円	
	純資産		純資産	
	42,331		46,813	
	百万円		百万円	

<改革項目の設定(一部抜粋)>

- ①平成26年度にかけて人件費総額を20%程度削減
- ②事務事業の見直し、施設の統廃合などにより、物件費を毎年2,500万円削減
- ③扶助費の内容を見直し、毎年2,000万円削減
- ④一部事務組合の効率化等により、補助費等を平成21年度までに毎年4,000万円削減
- ⑤特別会計の財政健全化などにより、繰出金を毎年4,000万円削減
- ⑥受益者負担の見直し、新たな財源の発掘により、毎年1,100万円ずつ歳入額を上乗せ

宇城市は、従来から行われてきた単式簿記・現金主義会計による官庁会計処理を継続しつつ、それと併存する形で複式簿記・発生主義による会計処理を行っている。

宇城市の伝票は約6万件。仕訳判断を資産と費用に分け、期末一括仕訳として処理してきたが、日々仕訳を取り入れた。ただ担当者の仕訳知識が必要なことから、自動仕訳を取り入れ、資産と費用に分けることとした。



また、固定資産については、漏れなく計上し、固定資産台帳を作成。台帳と資産計上額を一致させなければならないが、別管理のため一致が課題であった。

そこで宇城市では、資産計上額と固定資産台帳を支出伝票起票時に同時登録。これであれば同一管理のため必ず一致する。

また、総資産台帳についても支出伝票起票時に同時登録。これによって固定資産台帳と公有財産台帳・備品台帳を作成。



2 分析結果の活用と効果・評価について

宇城市の施設白書によると、行政コスト計算書の他団体比較で物件費等が多いことが判明した。そこで 230 施設の現状把握と将来の展望を見据え、施設別のバランスシートと行政コスト計算書を作成。施設群による比較を試みた。

その中で、図書館について施設別行政コスト計算書を作成後、各図書館の、蔵書数・貸出冊数・行政コスト(千円)・1日当たり貸出冊数・1冊当たりコスト(円)を算出し、維持向上領域・利用度強化領域・コスト見直し領域・必要性検討領域に分け、評価分析を行った。

施設別財務書類 図書館

施設別行政コスト計算書 (単位:千円)

施設名称	A図書館	B図書館	C図書館	D図書館	E図書館
【行政コスト】					
人件費	14,475	13,139	13,421	15,209	8,592
退職手当コスト	1,080	585	1,080	1,170	540
委託料	495	1,525	1,713	1,445	565
需用費	1,759	5,336	3,205	2,745	1,641
減価償却費	74	11,581	1,920	4,336	1,210
その他	3,780	7,910	4,458	5,151	2,521
行政コスト合計	21,663	40,076	25,797	30,056	15,069
【収入】					
その他		4			
収入合計		4			

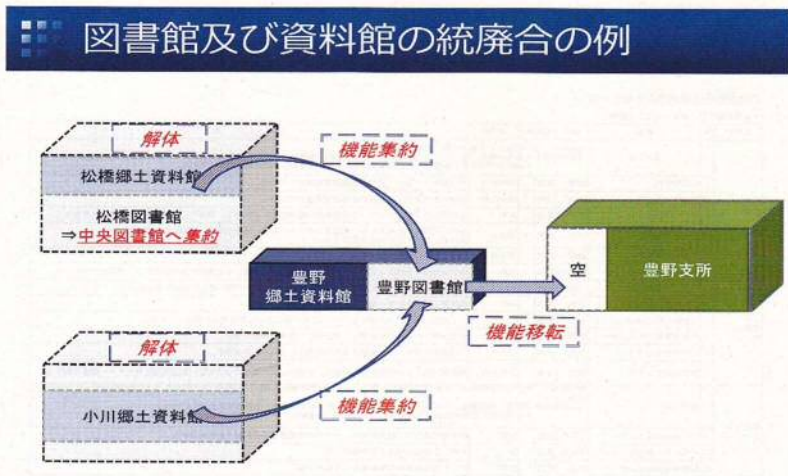


これまでの取り組みを踏まえ、宇城市は公共施設等総合管理計画を策定した。

本計画の計画期間は、平成 27 年度から平成 36 年度までの 10 年間とし、進行管理として、建物等の公共施設に関しては、「公共施設の見直し方針」において、見直し期間の目標年度を平成 31 年度としている。

インフラ施設に関しては、それぞれが策定している施設の長寿命化計画などにおいて、適切な管理に努めるとした。

その一つが図書館及び資料館の統廃合。松橋郷土資料館と小川郷土資料館を解体し、その機能を豊野郷土資料館に集約。一方、松橋郷土資料館に併設されていた松橋図書館は、中央図書館へその機能を集約。また、豊野郷土資料館に併設されていた豊野図書館は、郷土資料館の機能集約に伴い、豊野支所の空きスペースへ機能移転。



さらに宇城市は平成 28 年 4 月に発生した熊本地震により甚大な被害を受けた経験を踏まえ、防災機能や耐震化など安全性の強化や防災活動拠点の位置づけに留意する必要性が生じたことから、公共施設等総合管理計画を平成 30 年 6 月に改訂。本計画の期間を平成 27 年度から平成 66 年度までの 40 年間と改めた。

初版策定後、2 年以上が経過している点や固定資産台帳を整備したこともあり、各項目も数値などを更新した。

そして、左の 5 つある公民館については、地震の教訓から複合化して、防災コミュニティ施設建設を決定。ラポート（小川公民館）を除く 4 棟の公民館の解体を決定した。

防災コミュニティ施設の建設規模については、第 1 に防災面を考慮し、人口比率及び推移による避難者の想定と現行の指定避難所の状況、地域性（地理的条件）に応じ、第 2 にコミュニティとして複合施設（公民館・老人福祉センターなど多種多様な用途・機能を持つ）におけるコンパクト化を目指すこととした。



防災コミュニティ施設

新設施設名	人口(2015年)	面積	既存施設名	面積	稼働率	備考
三角防災拠点センター	8,030人	1,220㎡	三角センター (三角公民館)	2,981㎡	11.8%	解体【築45年】
不知火防災拠点センター	9,106人	950㎡	中央公民館	2,395㎡	16.7%	解体【築35年】
松橋防災拠点センター東・西	26,169人	1,986㎡ 1,441㎡	松橋公民館	648㎡	15.3%	解体【築33年】
小川防災拠点センター	13,174人	1,499㎡	ラポート (小川公民館)	4,863㎡	18.2%	【築19年】
豊野防災拠点センター	4,472人	957㎡	豊野公民館	1,623㎡	6.1%	解体【築35年】

宇城市防災拠点センター



三角防災拠点センター



不知火防災拠点センター



松橋防災拠点センター東



松橋防災拠点センター西



小川防災拠点センター



豊野防災拠点センター

<解体済・解体予定施設>

- ◆三角地区 三角センター, 三角生涯学習センター, 三角老人福祉センター
- ◆不知火地区 中央(不知火)公民館, 老人福祉センター
- ◆松橋地区 松橋公民館
- ◆小川地区 旧小川支所, 小川地区コミュニティセンター, 地域福祉センター
- ◆豊野地区 豊野公民館, 豊野老人福祉センター

3 今後の課題

セグメント分析等財務書類は作成が目的ではなく、自らの実態を客観的に捉え、そこから見えた課題を解決していくのが大切である。

内部の視点では見えない部分があるため、市民等への積極的な情報公開、専門的知識を有する学識経験者等の意見を聴くことも重要と考える。

4 所見

宇城市は、ただ単に施設別・事業別行政コスト計算書を作成しているのではない。それを活かし、例えば図書館及び資料館の統廃合に繋げるなど、具体的に実践していることに大きな意義を見出していると言える。

また、それだけではなく、熊本地震を教訓に大胆にも老朽化した公民館を解体し、複合化・多機能化の視点で、国の後年度の交付税措置が厚い有利な起債を活用して、防災拠点センター建設に繋げるという発想には脱帽である。

さて本市だが、財産白書を作成・公表することで、施設の運営方法やあり方などの検討を行える体制は整えているが、施設別・事業別行政コスト計算書の導入については消極的である。

一方で、本市が毎年行っている事務事業点検による削減については市民の理解が得られているかについては疑問が残る。

何故、事業の見直しや点検による削減を行う必要があるのか。明確な根拠を示す上で、施設別・事業別行政コスト計算書の作成は有効な手段と言える。

総務省でも、地方公会計の推進に関する研究会を設置し、各部門別行政コスト計算書のあり方について議論を重ねているところであることから、本市としても導入に向けた議論や検討を前向きに行うことが望ましいのではないかと考える。

ORPAによる事務の省力化について【宇城市】

1 RPA導入の経緯と概要

宇城市の人口は、平成17年度から減少傾向が強まり、近年は60,000人を割り込んだ。

それに伴い、職員数は670人から近年は512人と、23.6%減少し、56億円を超えていた人件費は46億円と抑制した。

当然ながら問題や課題が生じることとなる。マンパワー不足から生じる人材の確保をどうするか。或いは如何にして生産性及び品質の向上を図るか。そして、何よりも多様化する住民ニーズとどう向き合うか。

解決策は、人と時間の余裕をどう作るかと、大胆な組織変革を図る以外にないと考え、平成29年、国の業務改革モデルプロジェクトにエントリーし、RPA等を活用した窓口業務改革に取り組むこととなった。

RPA (Robotic Process Automation) は、プログラミング言語やGUIを使用して構築したソフトウェアロボットのことで、パソコン上で行うキーボード操作やマウス操作などを自動化することが可能となるシステム。

一般的にキーボードやマウスを使って処理する定型業務やルーティン業務に向いており、人間よりも素早く、正確かつ無駄なく処理することができる。

具体的には、「メールを受信して、添付書類（エクセル等）を開き、リスト化されているデータを別ファイルに入力（転記）、メールを送信する」といった複数のシステムにも対応できる。

ただ、事前に決められてルールに照らし合わせて判断することは可能であるが、自ら学習し、判断することはできない。

2 事業の効果と評価について

取り組みとしては、RPAを活用した業務改革に向けた実証実験を実施し、「ふるさと納税」と「時間外申請」の業務について取り組むこととした。

繁忙差の大きい「ふるさと納税」での実証実験では、電子メールの受付からデータのダウンロードや当該データのアップロード等、これまで職員が手作業で行っていた端末操作を全て自動化した。

その結果、職員の負担は大幅に軽減され、時間外勤務が不要となった。

また、「時間外申請（時間外勤務手当計算業務）」は、これまで各部署が紙ベースで申請等を行い、総務課にて集計処理されていたため、人手が必要であった。

そこで、各自がシステムに申請内容を入力に移行することでRPAによる集計を可能にした。それにより、総務課職員による作業が不要となり、職員に負担は大幅に削減された。

導入効果

【30年度導入予定としているRPAの導入効果試算】		
ふるさと納税業務	349	時間
住民異動届	865	時間
職員給与	558	時間
会計審査・出納業務	1,860	時間
合計時間	3,632	時間
【5年間の費用対効果額】		
人件費 = 3,632時間 × 3,285円 = 1,193万円 / 年		
$> 1,193万円 \times 5年 - 2,345万円 (費用) = \mathbf{3,620万円}$		
※合計時間の数値は、年間効率化可能な時間		
※人員換算 = 1,920時間 / 年 (8時間 × 240日)		
人件費 = 3,285円 / 時間 (H28普通会計決算職員給与費より算出)		

3 今後の課題

- (1) デジタル化について、「手書き」書類の存在をどう整理するか。
- (2) 標準化について、各種様式・業務プロセス見直し方法をどうするか。
- (3) クラウド化について、共同利用の方法・セキュリティ対策をどうするか。

4 今後の展望

最適なツール選定及び適用業務拡大へ、本格導入第1弾（平成30年8月）として、NICE A P A（株アイティフォー）を公募型プロポーザルにより選定。職員給与、ふるさと納税、住民異動、会計、後期高齢、水道の6分野の作業を自動化し、職員の作業負担軽減を目指す。

5 所見

宇城市ではRPAについて、「ふるさと納税業務」を初め、住民異動届や職員給与などの実証実験を行い、「ふるさと納税業務」については費用対効果という点で、効果は得られないとしたが、複数業務を一括してRPA導入が図られるのであれば、効果が得られるとした。

ただ一方でRPA導入に当たっては、業務の棚卸だけでなく、業務プロセス全体の見直しが必要になるなど、事前の準備・検討に時間や労力を要するといった課題があることは事実としながらも、これまでも職員が行ってきた事務作業を、自動化・省力化できることから、より高度な業務へ人員を集中させることができれば、確実に生産性の向上に繋がることは間違いないと言える。

本市の行政改革プラン 2018 における人員削減を具現化することによるマンパワー不足が、今後懸念されることも否定はできないことから、RPAについてはいろいろ課題や問題が多いにせよ、持続可能な行財政のあり方を考えた時に、本市として導入に向けた議論を加速させることも大変重要な視点であると認識するところである。

