「都市部における自治体の管理の効率化、組織体制と運営」

【札幌市】

2018年9月

札幌とは

人口：約195万人（日本第５位）

年間観光客数：約1,400万人

北海道の政治や経済などの中心地

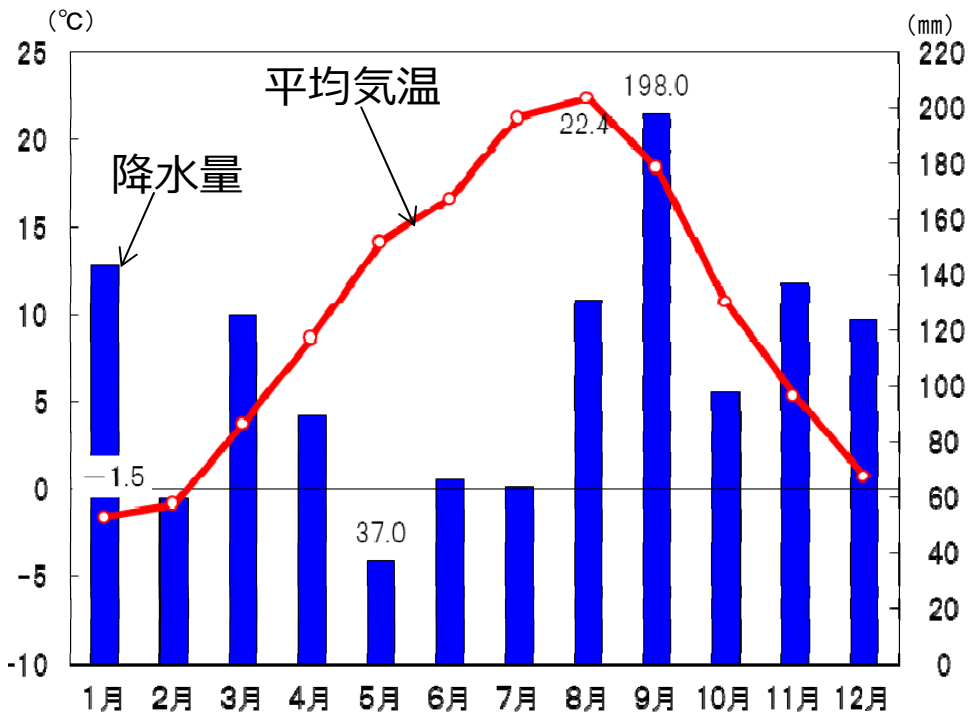
雪まつり大雪像

雪まつりは世界の四大氷雪祭の一つに数えられており、毎年、国内外から200万人以上の観光客が訪れます。

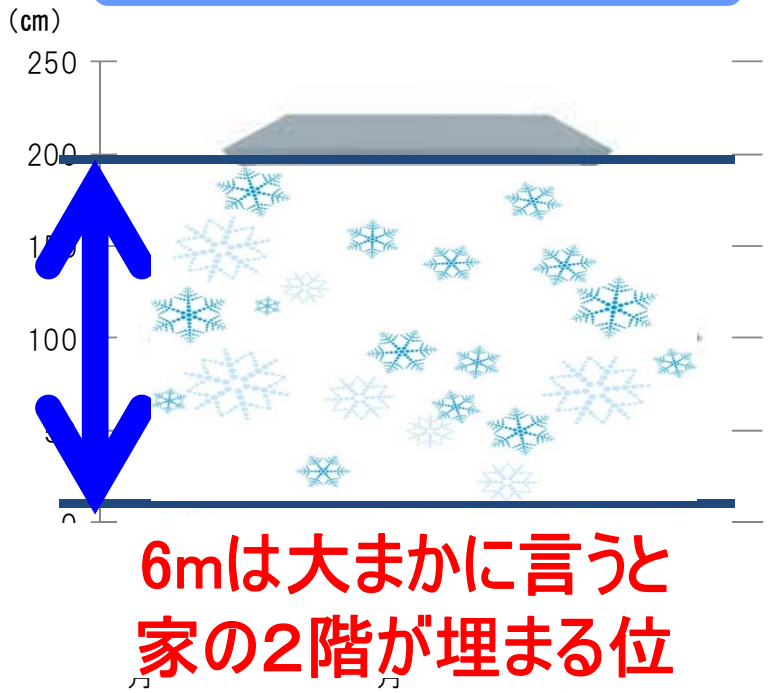
1 札幌市の現況

(1) 札幌市の気候①

月別平均気温と降水量（平成27年）



降雪量



6mは大まかに言うと家の2階が埋まる位

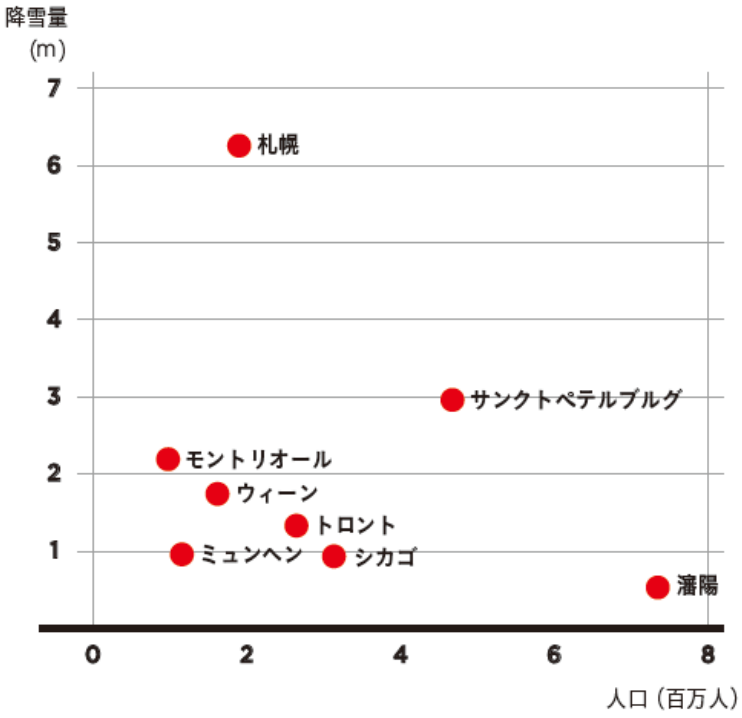
- 年平均気温は10.0℃（東京は15.4℃）
- 最高気温と最低気温の差は20℃以上
- 雪による冬の降水量が多い

- 月によっては降雪量が１m以上
- 年間の降雪量は６m以上になることも

1 札幌市の現況

(1) 札幌市の気候②

世界の都市との降雪量の比較



- 札幌は、世界の都市と比較しても有数の豪雪都市

札幌市の雪対策

年間予算額は187億円

（平成28年度当初予算）

除雪
道路に降りつもった雪を道路わきによせる
53億円

排雪
道路にたまった雪を堆積場等に運ぶ
72億円

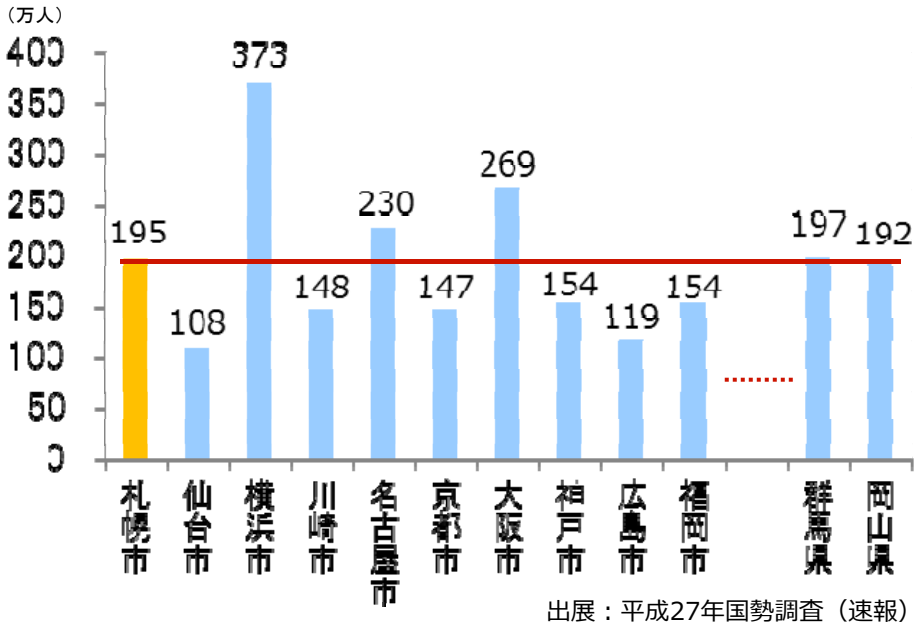
堆積場
雪を溜める場所の設置
21億円

その他
ロードヒーティング費用や除雪車の購入等
41億円

1 札幌市の現況

(2) 全国と比較した札幌市①

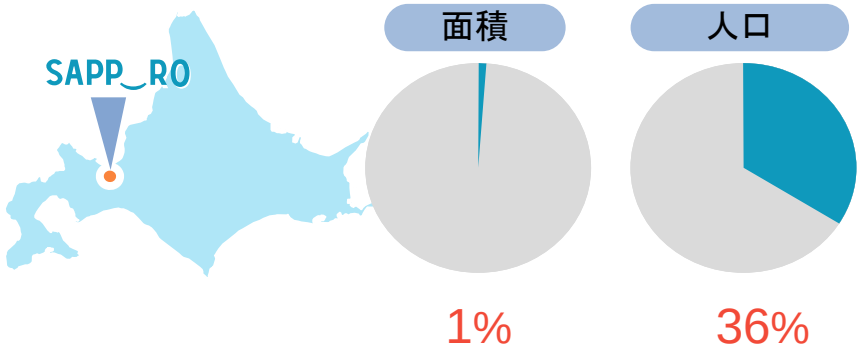
人口規模



出展：平成27年国勢調査（速報）

- 人口約195万人（政令指定都市中4位）
- 群馬県や岡山県と同規模

北海道における札幌市



【面積】
- 札幌市1,121.12ｋ㎡／北海道83,456.75ｋ㎡

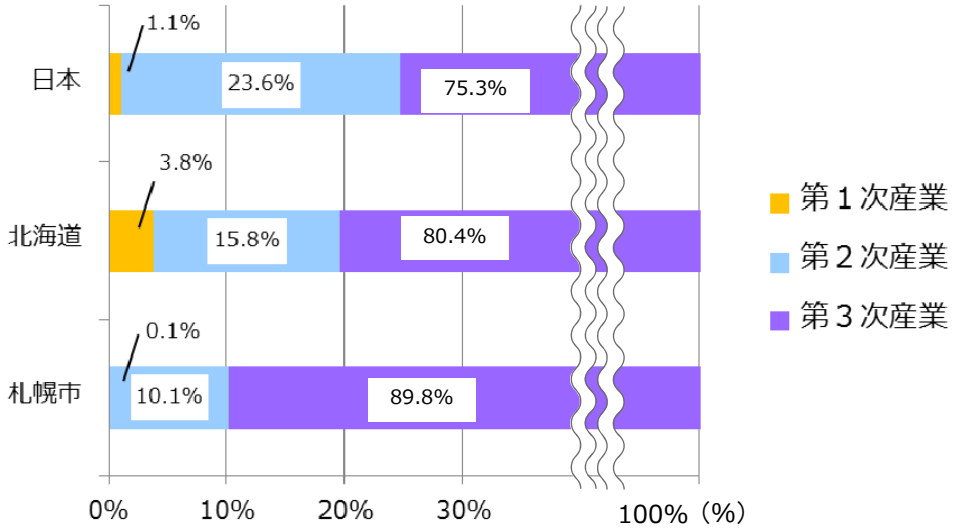
【人口】（27年国勢調査（速報））
- 札幌市1,953,784人／北海道5,383,579人

- 面積の占める割合はわずか1%
- 人口は1/3以上を占める

1 札幌市の現況

(2) 全国と比較した札幌市②

産業形態（総生産）



出典：県民経済計算（平成24年度・名目）

- 卸・小売業、飲食店等のサービス業を中心とした第3次産業に集中

選ばれるブランド力

○「最も魅力的な都市」

年度	1位	2位	3位	都道府県1位
2006	札幌市	神戸市	函館市	—
2007	札幌市	京都市	横浜市	—
2008	札幌市	函館市	京都市	—
2009	函館市	札幌市	京都市	北海道
2010	札幌市	函館市	京都市	北海道
2011	札幌市	函館市	京都市	北海道
2012	札幌市	京都市	函館市	北海道
2013	京都市	函館市	札幌市	北海道
2014	函館市	札幌市	京都市	北海道
2015	函館市	札幌市	京都市	北海道

出典：地域ブランド調査2006～2015

- 過去10年間で6度「最も魅力的な都市」に選ばれている

2 札幌市の歴史

(1) 開拓時代の札幌（明治～戦後）

明治２年（1869年）開拓使が設置

- 初代判官の島義勇は、「他日五州第一の都たらん」と詠み、札幌本府構想を立案
- 後任判官の岩村通俊が、着実に構想を実現

明治19年（1886年）北海道庁が設置

- ２年後の明治22年に赤レンガ庁舎が完成

大正11年（1922年）札幌市制が施行

- この後、本格的な都市基盤が整備

明治30年の繁華街（南1西３）

昭和25年（1950年）第１回札幌雪まつりが開催

昭和30年代～40年代 合併による都市規模の拡大

- 周辺市町村と合併
- 高度経済成長や道内石炭産業の衰退に伴い、人口流入が加速、昭和40年の人口は82万

第１回札幌雪まつり会場 大通公園（昭和25年）

2 札幌市の歴史

(2) 現代の札幌（冬季オリンピックの開催～現在）

昭和41年（1966年）冬季オリンピック開催が決定

- オリンピック開催に向けて、社会資本整備が急速に進み、財政規模以上の都市整備が実現

昭和45年（1970年）人口が100万人を超える

昭和47年（1972年）冬季オリンピックが開催

同年 政令指定都市に移行

- 中央・北・東・白石・豊平・南・西の７行政区を設置

平成元年（1989年） 厚別区・手稲区を設置

平成９年（1997年）清田区を設置（10区体制）

平成13年（2001年）札幌ドームがオープン

平成16年（2004年）ファイターズが誕生

平成18年（2006年）札幌市立大学が開学

昭和46年南北線開業

昭和47年冬季オリンピック

３ 日本の大都市制度

（1）指定都市①

指定都市とは

◆日本には都道府県が４７あり、その中に基礎的自治体として市791、町744、村183、合計1,718の自治体がある

◆市の中で概ね人口７０万人以上の２０市が、政令指定都市となっており、その居住人口は日本の総人口の２割を超えている

◆指定都市は、住民にもっとも身近な自治体（基礎自治体）として一般の市と同様の行政サービスの提供に加え、都市圏における中枢都市として広域的な効果をもつ行政や、全国の都市をリードする先駆的な行政も行っている

◆また、地方自治法の中の「大都市に関する特例」という規定によって、都道府県が行っている事務の多くを、指定都市の事務として行っている

◆市域を複数の行政区に分けて区役所を設置しているのも指定都市の特徴で、区役所は、日常生活に密着した多くの行政サービスを提供

3 日本の大都市制度

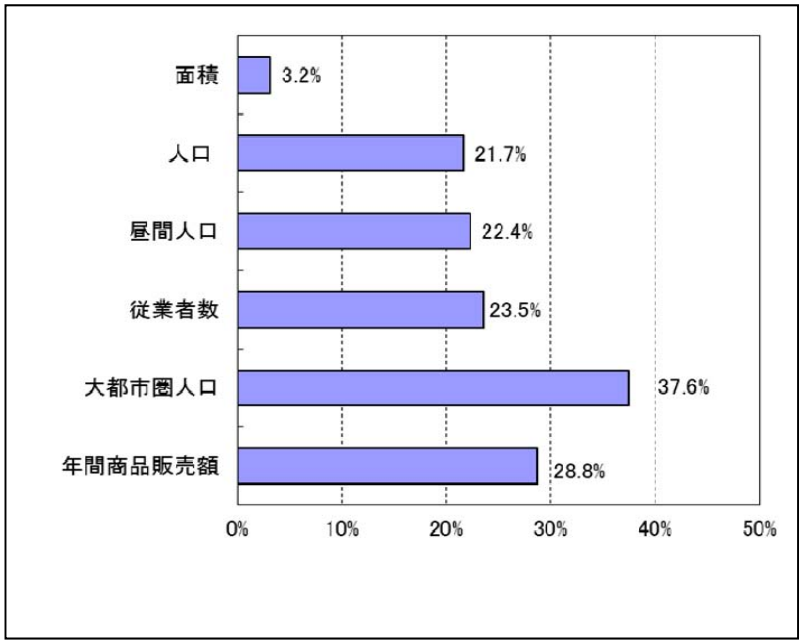
(1) 指定都市②

20ある指定都市

3 日本の大都市制度

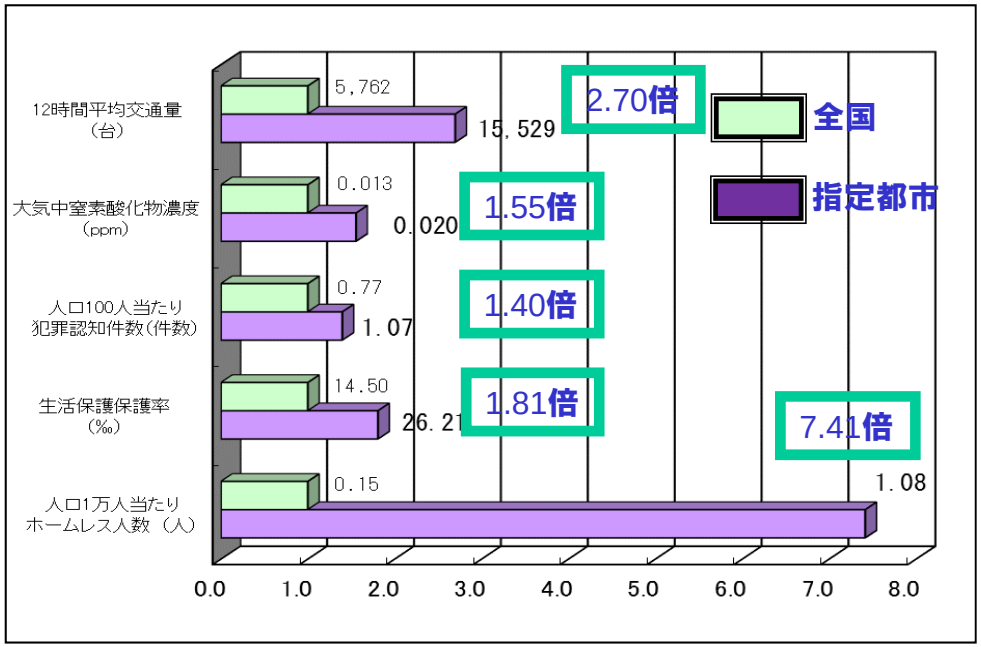
(2) 指定都市制度の課題①

国に占める全指定都市の割合



国土面積のわずか3.2%に、全国の21.7%の人口、38.8%の商業活動が集積

国と全指定都市との比較



経済・生活のインフラ問題、環境や安全・安心にかかる問題、福祉の問題など過密・集中による都市的課題がある

3 日本の大都市制度

(2) 指定都市制度の課題②

現在の国と地方公共団体の関係

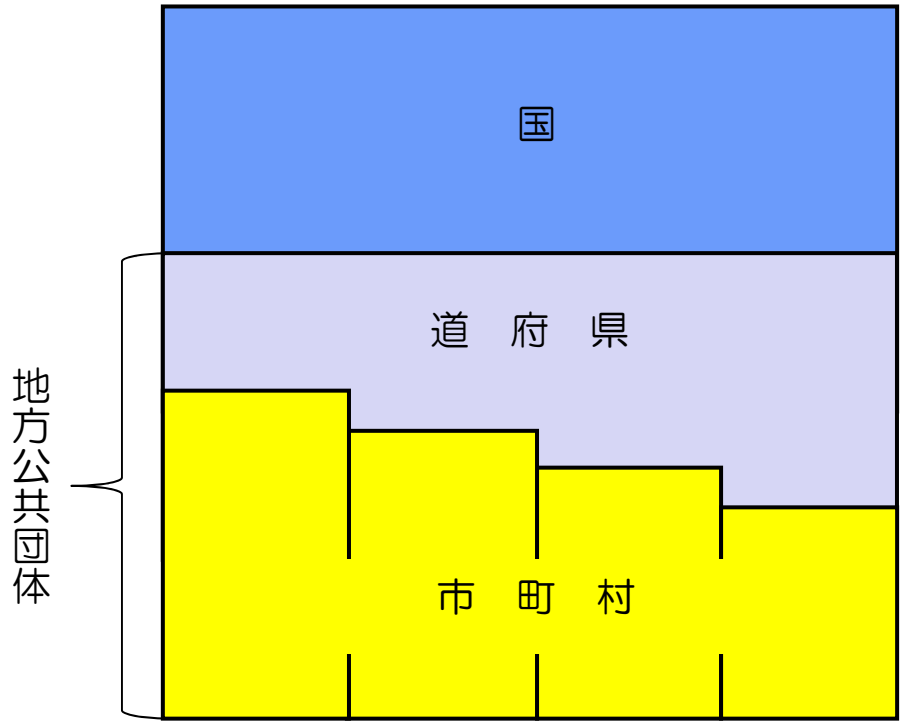
国の主な役割
全国的な規模でもしくは全国的な視点に立って行わなければならない事務の実施

地方公共団体の主な役割
地域における事務の実施

都道府県の主な役割
地域における事務で、広域にわたる事務の実施

市町村の主な役割
地域における事務で、都道府県が実施する事務以外の事務の実施

国と地方公共団体の概念図



3 日本の大都市制度

(2) 指定都市制度の課題③

大都市特例事務に係る税制上の措置不足額

道府県に代わって負担している大都市特例事務に係る経費

約3,500億円

＜地方自治法に基づくもの＞
児童福祉
民生委員
身体障害者福祉　等

＜個別法に基づくもの＞
土木出張所
衛生研究所
定時制高校人件費
国、道府県道の管理　等

左の経費に対する税制上の措置

約2,000億円

税制上の措置不足額

約1,500億円

税制上の措置済額

3 日本の大都市制度

(2) 指定都市制度の課題④

現行の指定都市制度は、制度創設から既に半世紀以上が経過

↓

今日の指定都市が直面する諸問題に十分に対応できず

特例的な事務移譲のみで、一般市町村と同じ制度が適用

- 同一事務でも一部の決定・執行権限が道府県に残り、包括的な権限がない
- 河川管理や労働行政など大都市に必要な広範な事務配分がない

道府県との役割分担が不明確

- 指定都市の市域内で、道府県と指定都市が類似施策を実施するため、二重行政となる可能性

指定都市の役割に見合った税財政措置が不十分

- 道府県から移譲されている大都市特例事務に見合う税制上の措置が不十分
- 都市的税目の配分割合が低く、大都市特有の財政需要に対応できていない

地域の特性に応じた多様な大都市制度が必要

3 日本の大都市制度

(3) 多様な大都市制度の創設

多様な大都市制度の創設により、次に掲げるような目的を達成

住民の利便性を向上

- 国、道府県及び指定都市で分かれていたり、類似している事務を統合し窓口を一本化することにより、住民の利便性が向上

行政全体のコストを削減

- 国、道府県及び指定都市で重複している事務を統合することにより、職員や経費の削減が可能となり、事務の効率化及び組織の簡素化

地域の実情に応じた柔軟性のある行政の推進

- 行政サービスを単独で行うのか、広域自治体と共同で行うのか、基礎自治体の連携で行うのかなど、住民に最も身近な基礎自治体が地域の実情に応じて柔軟に選択

日本全体の経済成長を牽引

- 大都市圏域の周辺基礎自治体との連携を強めることにより、大都市圏が日本全体の経済成長を牽引するエンジンとなり、国民の生活を豊かに

東京一極集中の是正

- 強化された大都市が、地域の核として全国各地に存在することで東京一極集中を是正し、日本全体が発展

3 日本の大都市制度

(4) 多様な大都市を実現する制度（特別自治市）

大都市行政を基礎自治体に一元化

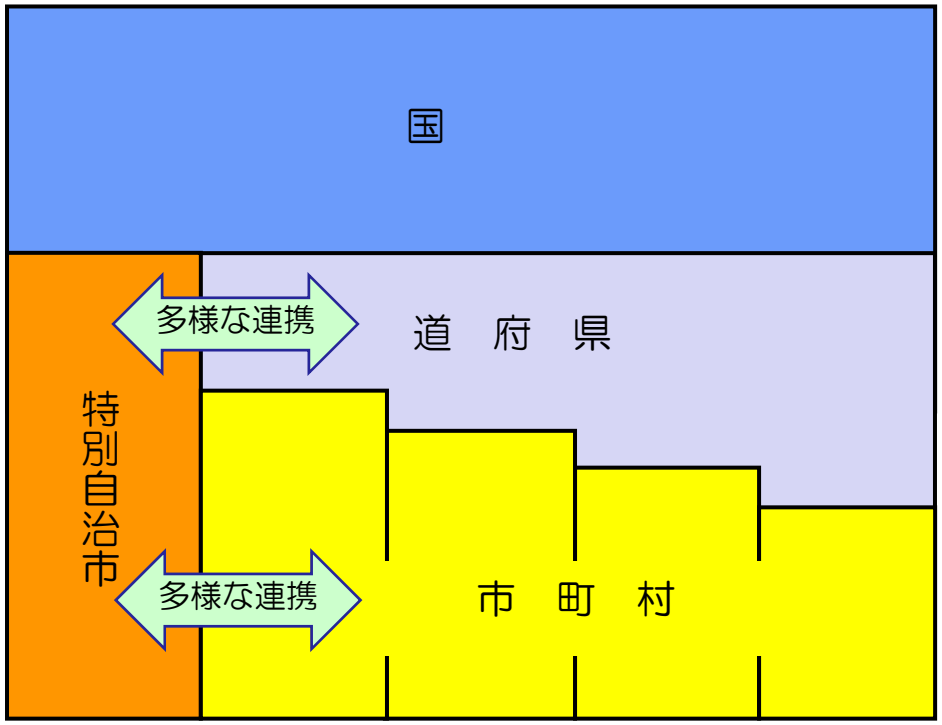
大都市行政の一元化

- 道府県との二重行政の解消
- 市域内地方事務の一元化
- 市域内地方税の賦課徴収一元化
- 役割に応じた税財政制度の拡充

大都市圏域全体への貢献

- 近隣自治体との多様な連携
- 大都市圏全体を牽引

特別自治市制度の概念図



3 日本の大都市制度

(5) 多様な大都市を実現する制度（連携中枢都市圏）①

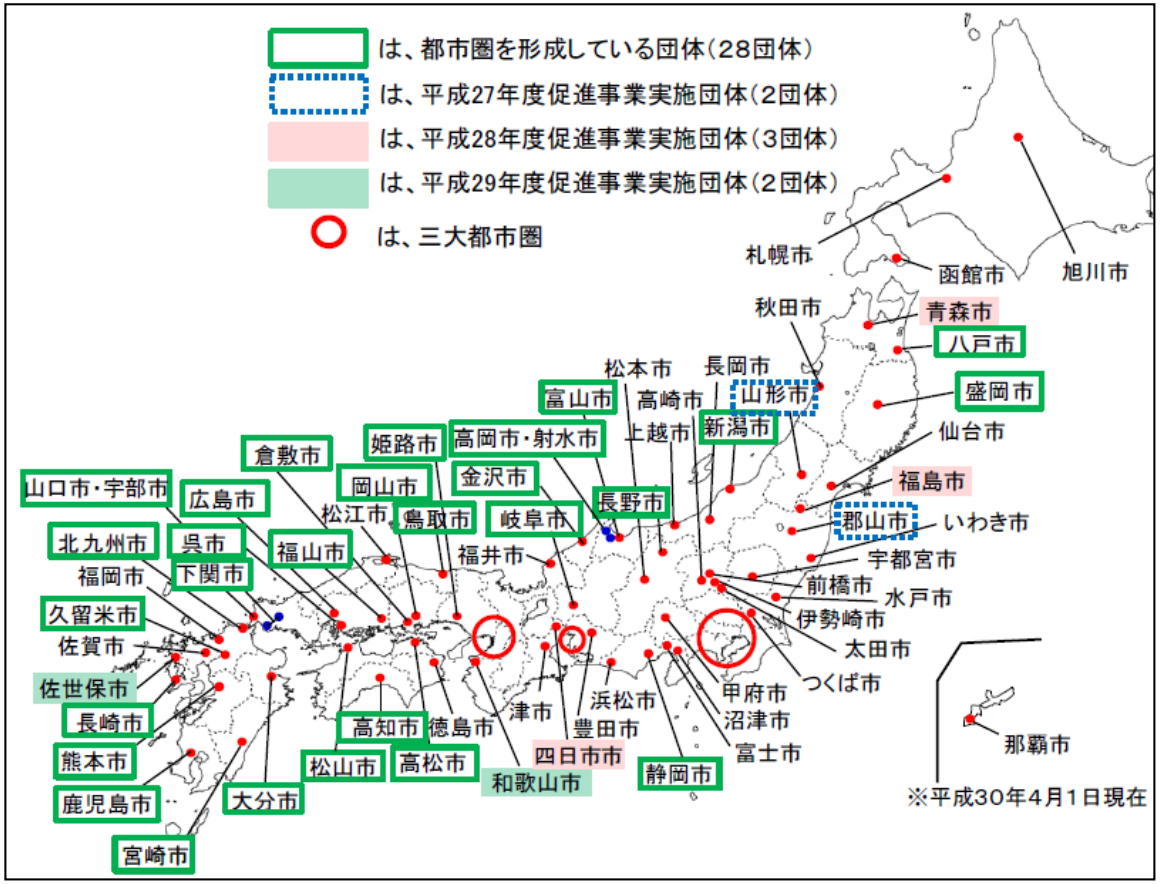
地域において市町村が連携

連携中枢都市とは

- 地域において、相当の規模と中核性を備える圏域において市町村が連携し、コンパクト化とネットワーク化により、人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点を形成

要件

- 地方圏において、昼夜間人口比率おおむね１以上の指定都市・中核市と、当該市と社会的、経済的に一体性を有する近隣市町村とで形成する都市圏



3 日本の大都市制度

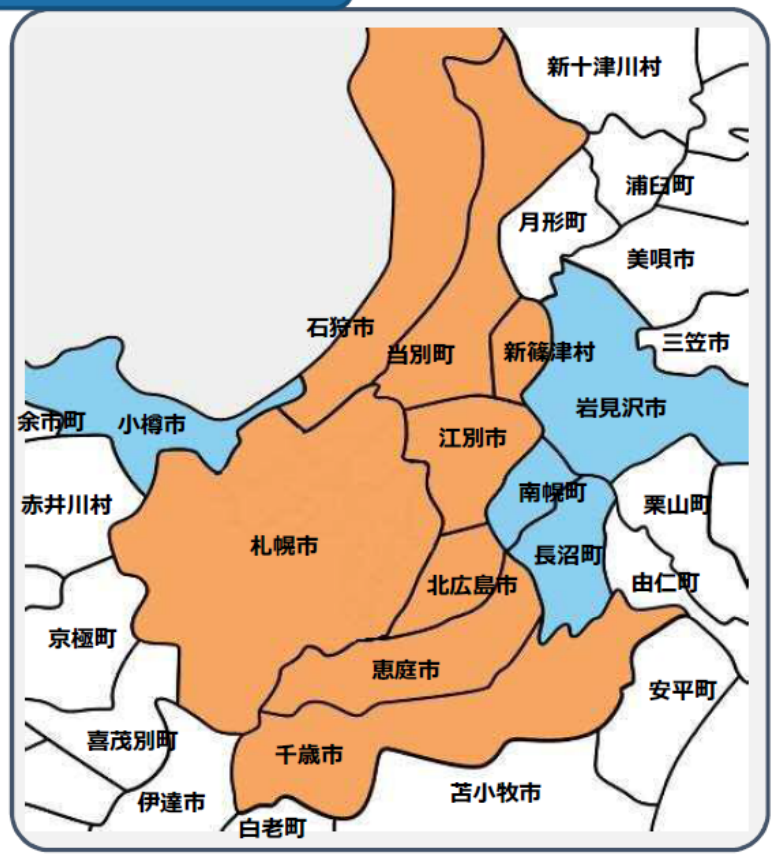
(5) 多様な大都市を実現する制度（連携中枢都市圏）②

地域において市町村が連携

連携中枢都市圏に必要とされる役割

- 圏域全体の経済成長のけん引
  - ・産学金官の共同研究
  - ・新製品開発支援、
  - ・六次産業化支援等
- 高次の都市機能の集積・強化
  - ・高度医療の提供体制の充実、
  - ・高等教育・研究開発の環境整備等
- 圏域全体の生活関連機能サービスの向上
  - ・地域医療確保のための病院群輪番制の充実
  - ・地域公共交通ネットワークの形成等

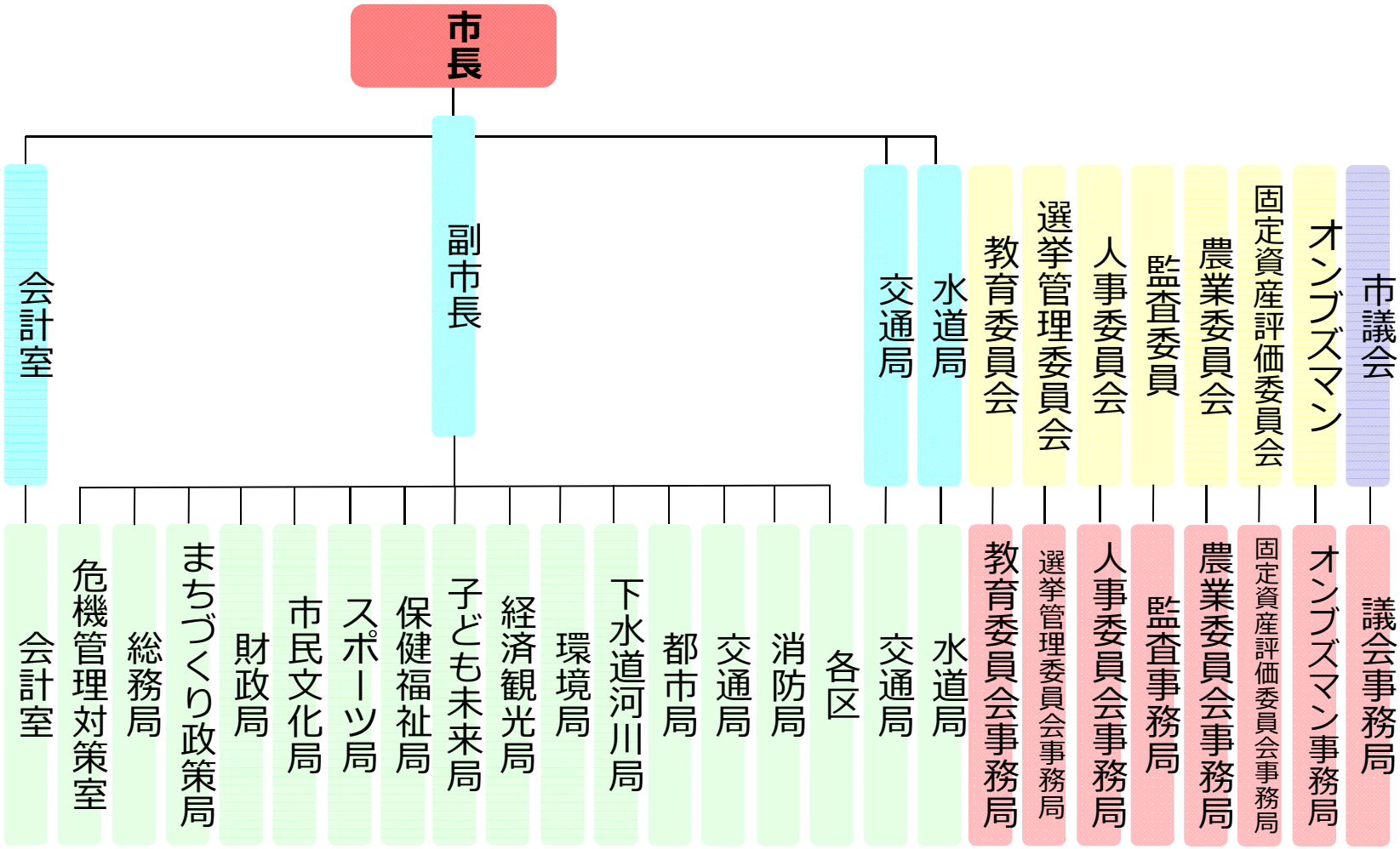
圏域図



4 札幌市の管理の効率化、組織体制と運営

(1) 組織図

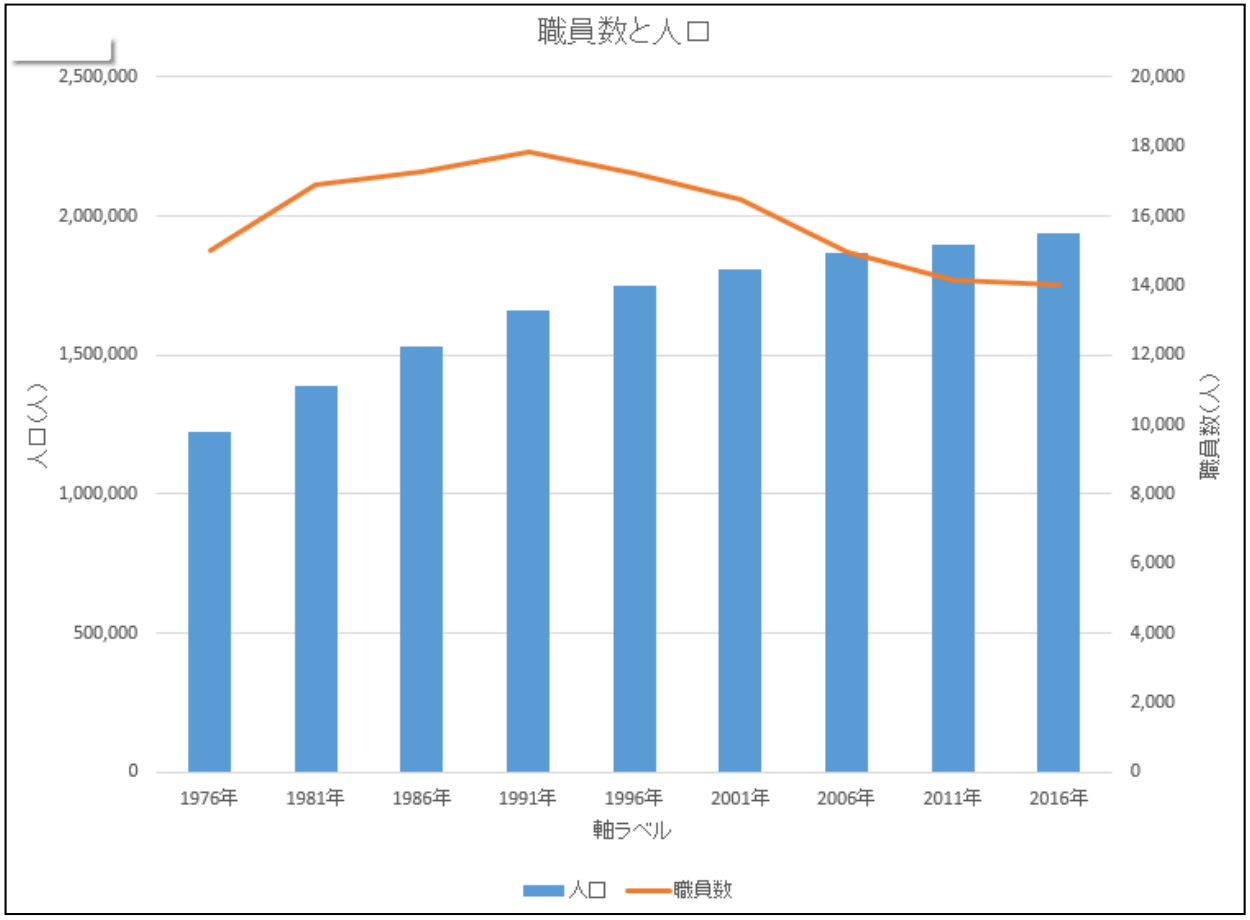
市の機関は、意思決定機関（議決機関）である議会と、市政の執行機関である市長及び行政委員会により成り立っている



4 札幌市の管理の効率化、組織体制と運営

(2) 職員数に係る取組

政令指定都市に移行後、人口増加に伴い職員数が増加してきたが、1991年からは人口は増加するも職員数は減少



４ 札幌市の管理の効率化、組織体制と運営

(3) 出資団体に係る取組

出資団体～行政施策を行うに当たり、公共性の確保を図るとともに民間活力を活用し効率的かつ効果的に事業執行を行うために設立してきた

平成17年（2005年）　出資団体改革プランを策定
平成20年（2008年）　出資団体改革新方針を策定

- 団体統廃合　４団体の廃止、２組４団体の統合及び２団体の廃止・事業継承

- 人的関与の見直し

年度	派遣職員数	派遣先団体数
平成17年度	182人	24団体
平成27年度	45人	16団体

- 財政的関与の見直し　（単位：百万円、予算額ベース）

年度	計	補助金･負担金	交付金	委託料	貸付金
平成17年度	51,996	2,903	714	29,083	19,297
平成27年度	29,658	1,469	160	27,686	343

4 札幌市の管理の効率化、組織体制と運営

(4) 指定管理者制度

普通地方公共団体が公の施設の管理を他の団体に行わせる場合の仕組み

目的

- 多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減を図る

公の施設とは

- 住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設
  - ・施設を設置した普通地方公共団体の住民の利用に供するもの
  - ・住民の福祉を増進する目的で普通地方公共団体により設置された施設
  - ・法律または条令の規定より設置されているもの

指定管理者制度導入状況

（平成24年4月1日現在）

区分	指定管理者制度導入施設数	募集単位
公募	220施設	98単位
非公募	196施設	37単位
合計	416施設	135単位

4 札幌市の管理の効率化、組織体制と運営

(5) 行政評価

施策や事業を対象として「行政評価」を毎年度実施し、事業の改善や見直しに活用

評価の対象

- 事業とその上位目的である施策を評価対象とし、平成29年度の行政評価では28年度に実施した約1,400事業、37施策について評価を行う

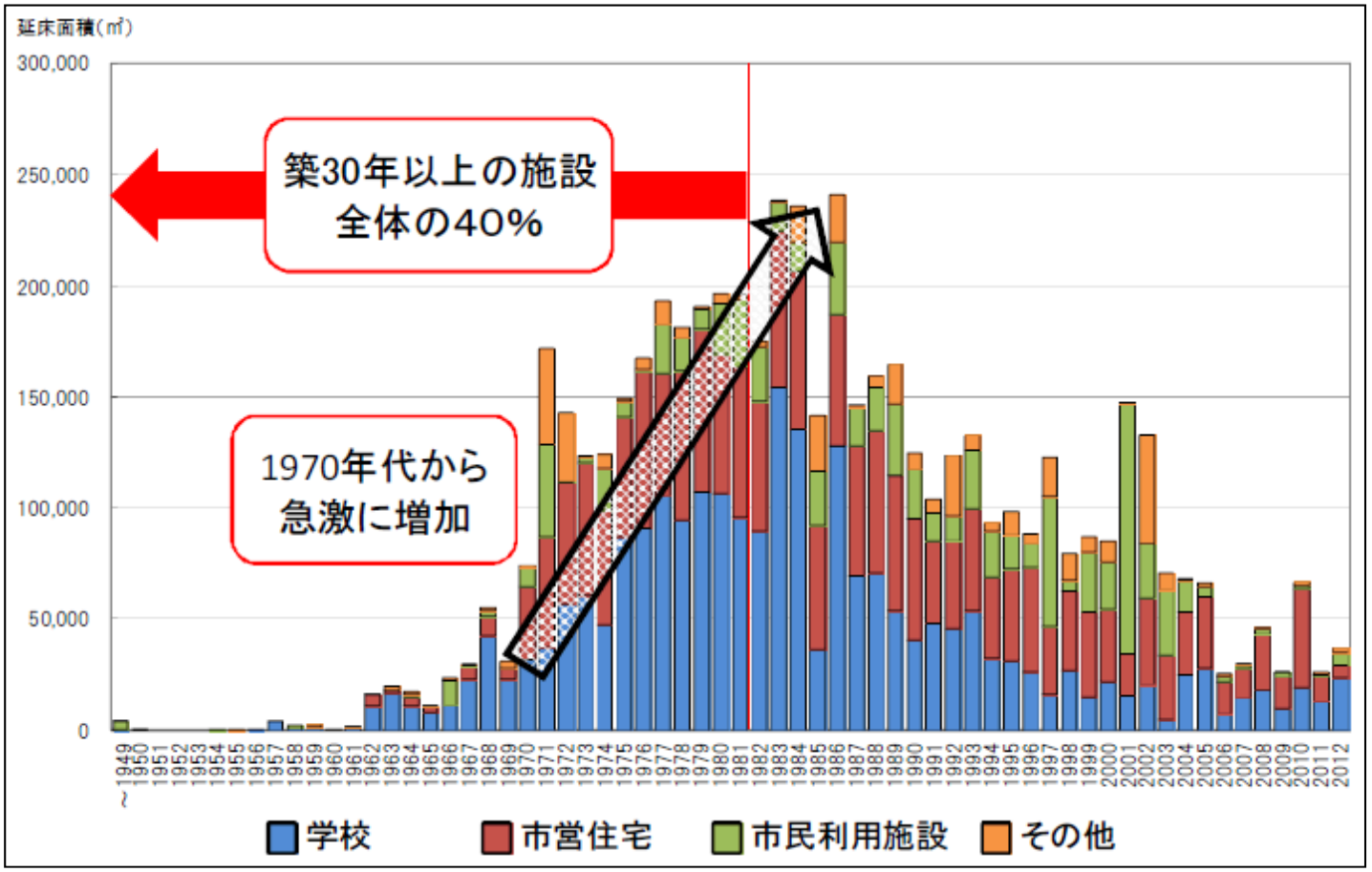
評価の方法

- 自己評価
  全ての予算事業について、事業担当部局自らが自己評価
- 検討課題の提起
  市内部で今後の検討課題を整理し、事業担当部局への課題提起
- 外部評価
  - 行政評価委員会による評価
    学識経験者、弁護士等５名の外部委員による課題の指摘や改善の提言
  - 市民参加の取組
    市民45名が公開の場で市民参加型のワークショップにより改善の提案
- 改善、見直しの検討
  以上を受けて、事業の改善や見直しの方向性を検討

4 札幌市の管理の効率化、組織体制と運営

(6) 都市基盤の更新需要への対応①

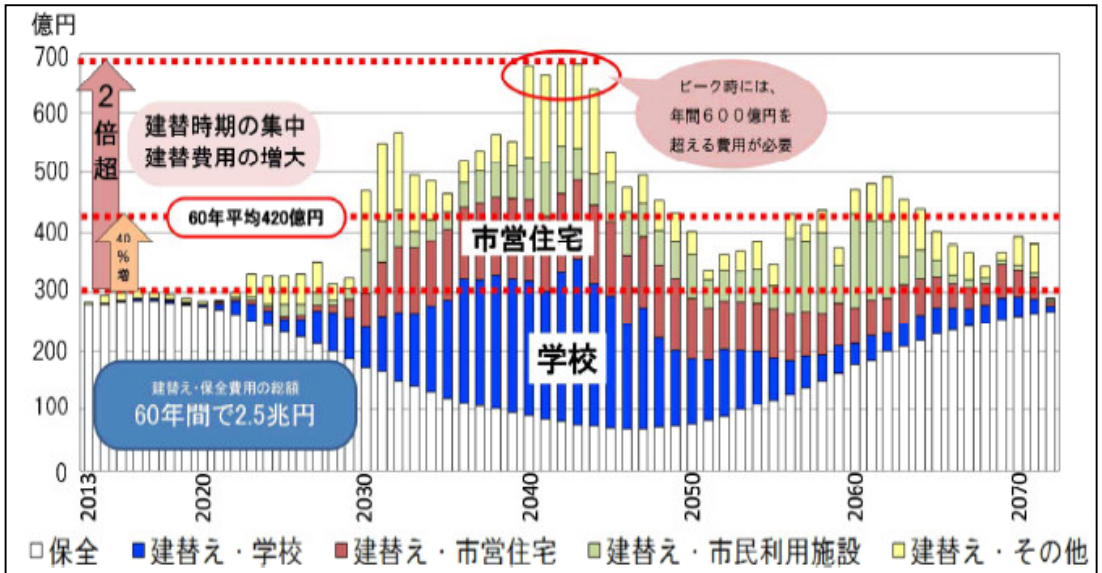
公共施設の築年別整備状況



4 札幌市の管理の効率化、組織体制と運営

(6) 都市基盤の更新需要への対応②

現在の建替え、保全費用試算



	耐用年数	建替え単価	大規模修繕単価	大規模修繕の累計方法
主な試算条件	非木造60年 木造45年　等	市営住宅、学校は用途毎に設定 その他は構造毎に設定	建替単価の80%	築後15年以降 一定期間で平準化

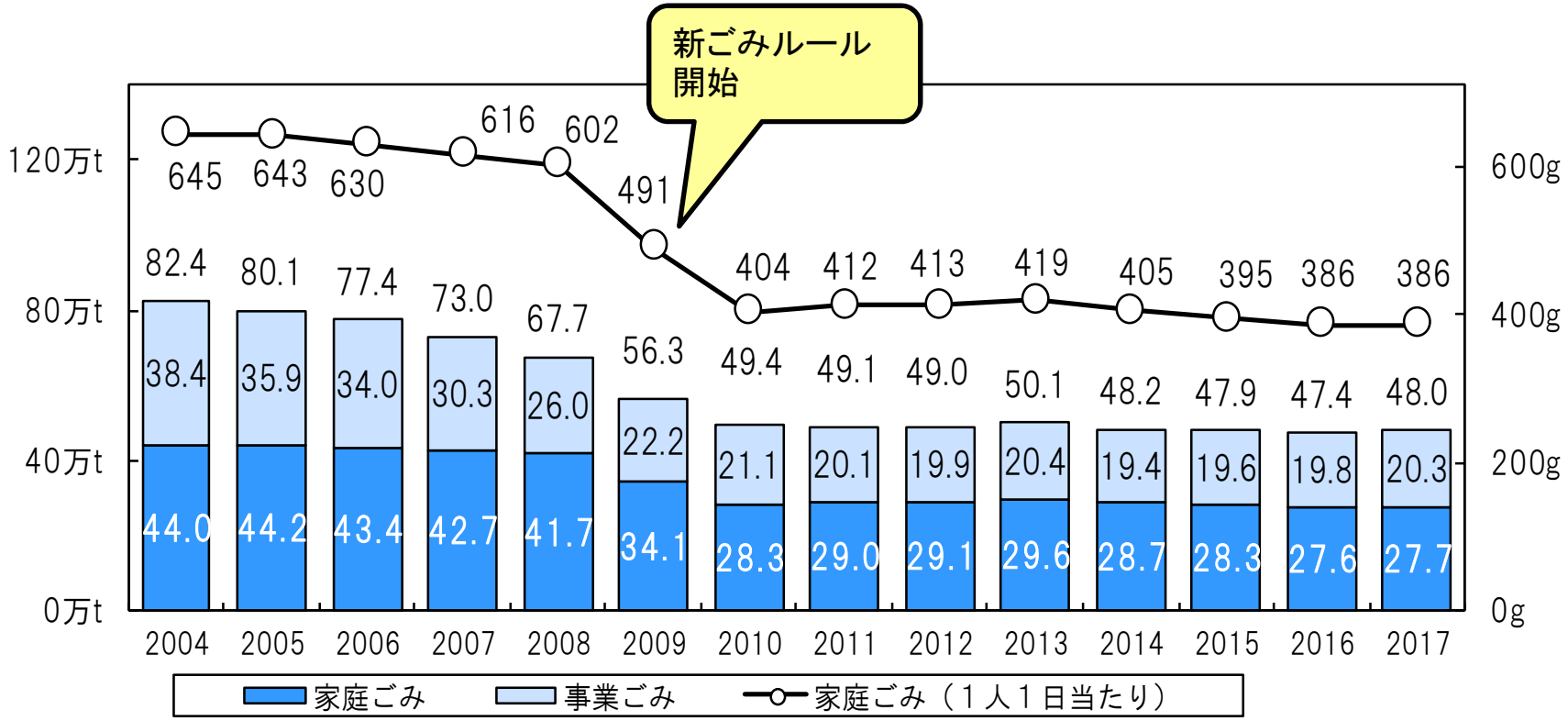
市有建築物及びインフラ施設等の管理に関する基本的な方針を策定

- 点検、診断等の履歴を集積、蓄積し老朽化対策等に活用
- 維持管理、修繕等は長寿命化を図るなどトータルコストの縮減、平準化
- 公共施設等について災害時の機能確保の観点も含め耐震化
- 公共施設等の廃止、更新は、利用状況及び耐用年数等を踏まえ検討

4 札幌市の管理の効率化、組織体制と運営

(7) 札幌市の廃棄ごみ量の推移

札幌市では、2009年７月の家庭ごみ有料化を含む「新ごみルール」開始により廃棄ごみ量が大幅減。



大幅な廃棄ごみの減量により、下記を達成
・清掃工場１カ所の廃止により470億円の節約
・埋立地の残余年数の延命（22年延命化）

海の恵みと大地の恵み

札幌には、全道各地から新鮮な食材が集まります。

夏の爽快な風景

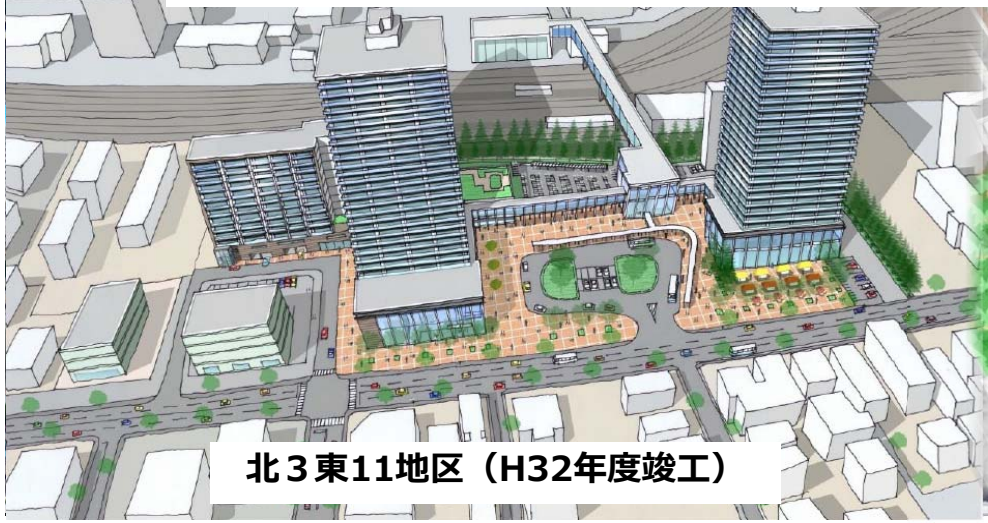
鮮やかな緑に包まれた陽気で爽快な夏

南２西３地区（H29年度竣工）

北１西１地区（H29年度竣工）

北８西１地区（H30年度竣工）

これからも札幌のまちは、変わりつづけます



北３東11地区（H32年度竣工）

北４東６地区（H32年度竣工）