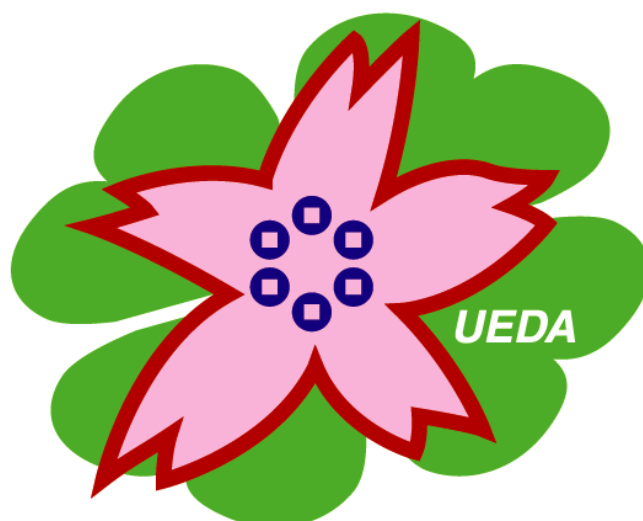


# 答 申 書

## 第二次 上田市行財政改革大綱(案)

～ 市民とともに進める新たな改革 ～



平成24年1月

上田市行財政改革推進委員会

## 目 次

1	これまでの行財政改革の取組	1
2	市政の現状	4
3	行財政改革の必要性と目標	7
4	大綱の位置付け	9
5	大綱の基本方針	10
6	大綱の体系	12
7	推進期間	15
8	推進体制	15
9	アクションプログラム	16
10	進捗状況等の公表	16
11	アクションプログラム策定に対する意見	17

# 1 これまでの行財政改革の取組

## (1) 第一次 上田市行財政改革大綱の策定

地方分権型社会が進展する中で、今後確実に見込まれる人口減少時代の到来と、社会経済情勢の変化に適切に対応し、自主性と自立性を持った地域にするためには、安定した行財政基盤を堅持し、市民と行政がそれぞれの役割と責任を担い合う体制を強化することが大切です。

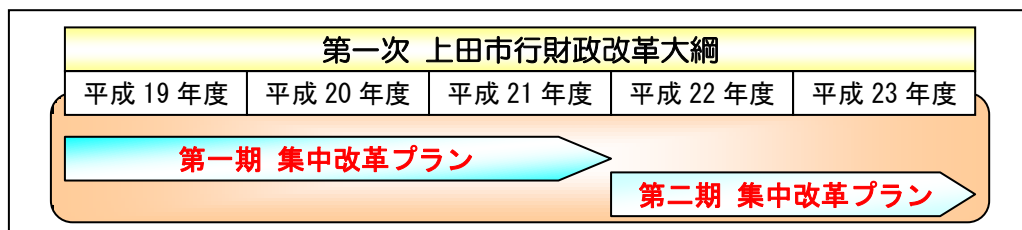
上田市は、平成 19 年 3 月に「健康元気都市『上田』の創造と挑戦」を副題とした「第一次 上田市行財政改革大綱」（取組期間：平成 19 年度から平成 23 年度までの 5 年間）を策定し、市民協働と地域内分権を核とした「生活者起点」に基づく「地域経営」への転換と、従来の「行政運営」から自己決定・自己責任の基で進める「行政経営」への転換を目指し、行財政改革を進めてきました。

- ※「地方分権型社会」・・・国と地方との役割分担を明確にし、地方自治体が地域住民のニーズに応じて、自己決定、自己責任の原則に基づき、地域の創意工夫により個性豊かな社会を構築すること。
- ※「生活者起点」・・・市政の主人公は市民であるという考え方を基本に「個人の自助自立」を前提とした行政経営を目指すこと。
- ※「運営」から「経営」へ・・・これまでの地方自治体は、国の法律などで定められた範囲の中で行政サービスを提供（「運営」）してきましたが、少子・高齢化や歳入減少の時代を迎え、国の基準による「全国横並び」の地方自治体では、将来にわたって魅力ある発展を継続することが困難であると考え、民間の経営理念（考え方）や手法（サービスの提供方法）を取り入れた行政サービスの提供（「経営」）への転換を進めています。

## (2) 集中改革プランによる改革の推進

大綱の改革方針を具現化するため、「第一期集中改革プラン」を策定し、見直しの目標、期限、具体的な数値を定め公表することにより、迅速化と実効性の高い改革に取り組んできました。

また、期限内に目標が達成できなかった項目については、「第二期集中改革プラン」を定め、継続して改革を進めてきました。



### (3) 第一次 上田市行財政改革大綱の成果

大綱では、重点取組事項として19項目を掲げ、収納率の向上や未利用土地の売却などによる収入の増加、民間活力(指定管理者制度・業務委託)の導入・拡大、事業仕分けの実施による経費節減、事務事業の見直し、職員数の削減など、94の個別項目の改革に取り組んできました。

#### 【第一期 集中改革プランの達成状況】

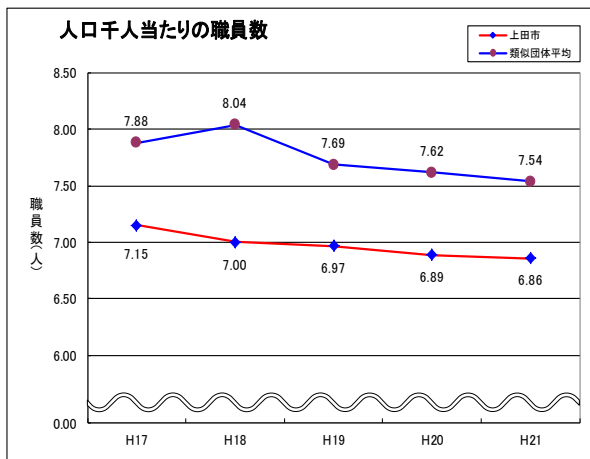
重点取組事項	取組項目数	達成	未達成
行政改革	43	34(79.1%)	9(20.9%)
財政改革	38	23(60.5%)	15(39.5%)
その他の改革	13	10(76.9%)	3(23.1%)
計	94	67(71.3%)	27(28.7%)

#### 【財政効果額】

(H22年度末までの累計効果額)

区分	費用効果額	主な内訳
(歳入増) 歳入確保額	1,126,249千円	・土地の処分収入(1,084,986千円) ・広報、封筒、ゴミ袋への広告収入(41,262千円)
(歳出減) 削減額	△1,134,728千円	・職員人件費(△570,695千円) ・事業仕分け(△237,211千円)
(歳出増) 事業充実額	1,231,919千円	・わがまち魅力アップ応援事業(89,542千円) ・地域予算(163,132千円)

#### 【定員管理の状況(人口千人当たりの職員数)】

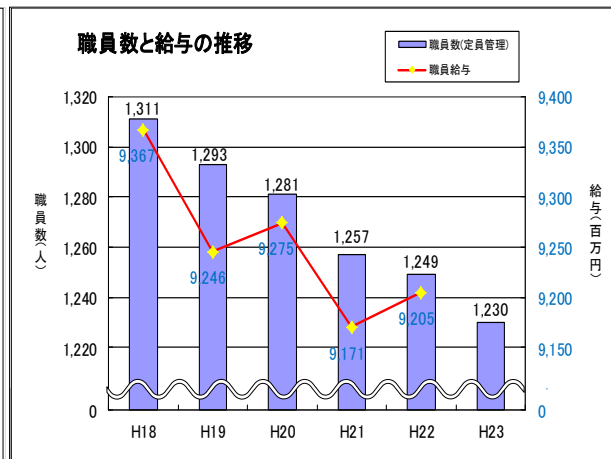


※H21年度

- ・類似団体内順位 22団体中8位
- ・全国市町村平均 7.33人 ・長野県市町村平均 7.90人

※「類似団体」とは、人口と産業構造(第2・3次 95%未満かつ第3次 55%以上)が類似する全国の地方公共団体(市)を抽出したものです。

#### 【職員数と給与の推移】



※給与増の理由

- (H20) 共済負担利率(保険料等)の改正による増加。
- (H22) 子ども手当の新設及び7・8月の豪雨・突風災害による時間外勤務手当による増加。

#### (4) 第一次 上田市行財政改革大綱の残された課題

平成 19 年度から取り組んだ第一次大綱では、集中改革プランの個別項目のうち 70%を超える項目で目標を達成しましたが、市民協働や地域内分権の更なる推進など継続して取り組むべき課題も残されました。

また、庁内の推進体制として位置付けた「行財政改革推進本部」、「部局別行財政改革推進チーム」については、「地域経営会議」等の庁議機関との関係を整理する必要があります。

項 目	項 目 の 概 要
市民協働の推進	市民協働指針の制定、情報プラザの仕組みづくり、パブリックコメントの制度化
地域内分権の推進	地域協議会の役割の明確化
意識改革	人事評価制度(業績評価)の充実
組織改革	定員管理の適正化
仕事改革	民間活力の活用
財政改革	予算編成の仕組みの改革、中期財政見通しの公開、受益と負担の適正化、公共施設経営の健全化

## 2 市政の現状

上田市でも他の地方自治体と同様に、少子・高齢化の急激な進行と生産年齢人口比率の減少による住民自治や地域コミュニティの変化、福祉関係の社会保障費の増大、長引く景気の低迷による企業収益の減少と雇用問題などが大きな課題となっており、税収入や地方交付税の減少が危惧されています。

また、平成 23 年 3 月に発生した東日本大震災と長野県北部の地震災害は、市民の安全で安心な暮らしに繋がる防災対策や、地域での支え合いのあり方への関心を高めるとともに、市民生活や経済活動に直結する電力供給のあり方は、自然エネルギーの積極的な活用による天然資源の消費抑制、環境負荷の低減など、地球温暖化防止と循環型社会への転換もこれまで以上に求められています。

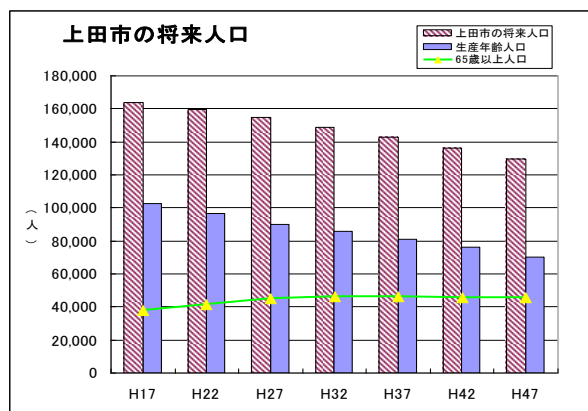
平成 23 年 4 月には、新たな自治の姿や市民協働と地域内分権による地域づくりを具現化するための基本理念となる「上田市自治基本条例」を、市民とともに検討し制定しました。

自治基本条例の基で、市民の参加と協働を推進するための仕組みや環境を整備し、上田市総合計画(後期基本計画)に掲げた「社会環境の変化に強い、自立するまち」「豊かな自然にはぐくまれ、人々が行き交うまち」「上田市に住む誇りと満足感が得られるまち」という将来像の実現に向けて、社会環境の変化や多様化する行政の課題に迅速な対応が可能となる行政経営を確立して行かなければなりません。

### (1) 人口減少社会の到来、少子・高齢化の進行

国立社会保障・人口問題研究所の推計では、日本の総人口は、平成 16 年の 1 億 2,784 万人をピークに平成 47 年には 1 億 1,068 万人まで減少し、高齢化率は 33.7%になると予想されました。平成 22 年度の国勢調査での総人口は、1 億 2,805 万人で微増となりましたが、今後の減少は確実視されています。

上田市においても、平成 47 年には人口が 13 万人を割り込むことが予想され、65 歳以上の割合は、35.0%へ増加することが見込まれていることから、社会保障費の増加が懸念されています。



出典：国立社会保障・人口問題研究所

※ 生産年齢人口とは、15 歳以上 65 歳未満の労働力の中核をなす人口です。

【上田市の将来人口】

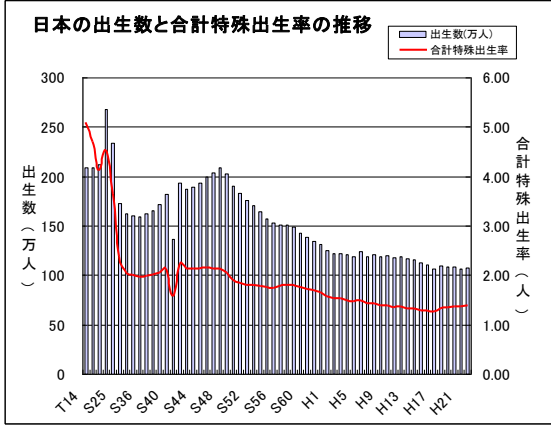
(単位: 人)

	H17	H22	H27	H32	H37	H42	H47
総人口	163,651	159,612	154,796	148,954	142,650	136,153	129,368
生産年齢人口	102,318	96,714	90,298	85,530	81,287	76,102	70,247
65歳以上人口	37,785	41,128	45,061	46,377	46,046	45,592	45,311
高齢化率	23.1%	25.8%	29.1%	31.1%	32.3%	33.5%	35.0%

出典：国立社会保障・人口問題研究所

【日本の出生数と合計特殊出生率の推移】

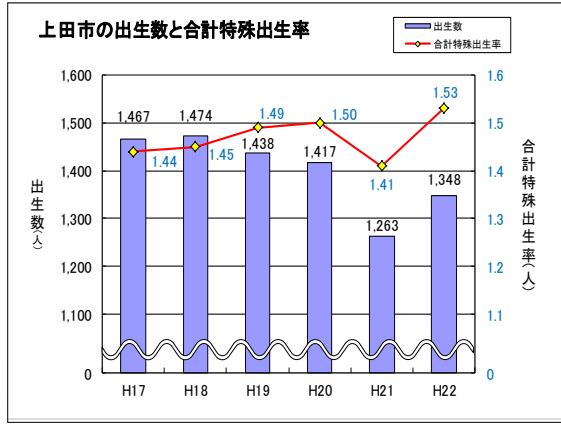
合計特殊出生率とは、一人の女性が一生に産む子供の平均数を示しています。人口の自然増と自然減が均衡する(人口の増減がない)数値は約2.07とされています。



出典：総務省統計局

【上田市の出生数と合計特殊出生率の推移】

平成22年の日本の合計特殊出生率は1.39、上田市は1.53でした。



出典：健康推進課

(2) 上田市の財政力

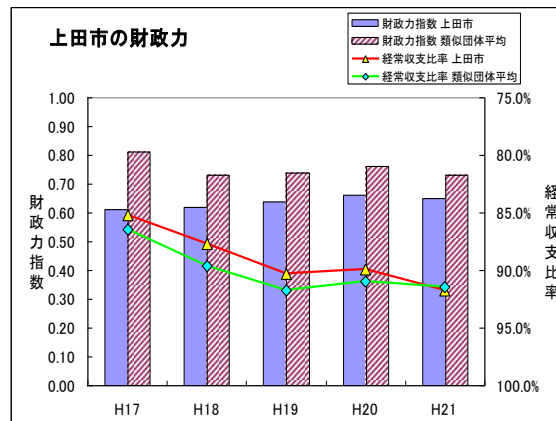
地方公共団体の財政力を計る代表的な指標として、「財政力指数」と「経常収支比率」があります。上田市では、財政力の低下や財政構造の硬直化が進みつつあることから、健全な財政運営の維持を図るためにも、これまで以上に「選択と集中」を重視する財政運営が必要になっています。

ア 「財政力指数」とは、地方公共団体の財政力を示す指数で、「1.0」に近く、あるいは超えるほど財政力に余裕があることを示しています。「1.0」を超えた場合は、裕福な団体とされ国からの普通交付税措置はなく、「1.0」に近いほど交付税額は縮小されます。

平成21年度の上田市は「0.65」であり、類似団体内順位は22団体中14位でした。なお、全国市町村平均は0.55、長野縣市町村平均は0.43でした。

イ 「経常収支比率」とは、財政構造の弾力性を判断するための指標で、人件費、扶助費(生活保護費、保育所運営費、高齢者施策費等)、公債費(借金返済費)のように毎年度経常的に支出される経費に経常一般財源収入がどの程度充当されているかを見るものであり、比率が100%に近いほど財政構造の硬直化(自由に使える資金が少ない状況)が進んでいることを示しています。

平成21年度の上田市は「91.7%」であり、類似団体内順位は22団体中13位でした。なお、全国市町村平均は91.8%、長野縣市町村平均は86.8%でした。



### (3) 地方交付税の減少と合併特例債発行期間の終了

上田市は、合併後の財政運営が円滑に行われるよう 10 年間(平成 27 年度まで)は、合併による普通交付税の激減を緩和するため、旧 4 市町村が存在しているとみなして算定した普通交付税の合計額を保障する「合併特例期間」と、期間終了後の 5 年間(平成 32 年度まで)を段階的に減額調整する激変緩和期間とした「合併算定替」制度が適用されています。

また、合併算定替と同様に、合併後 10 年間(平成 27 年度まで)は、まちづくり事業や地域振興のための基金の財源として「合併特例債」の発行が認められています。これは、事業の実施に必要な経費の 95%に充当でき、元利償還金のうち 70%は普通交付税として補填される貴重な財源です。

今年度、「合併特例債」の発行期限が平成 32 年度まで 5 年延長される見込みですが、「合併特例期間」が終了する平成 28 年度以降の財政運営は、これまで以上に厳しくなることが予想されることから、今から合併特例期間の終了に向けた健全財政への取組を強化する必要があります。

#### 合併特例債の活用事業の概要(平成 22 年度末現在)

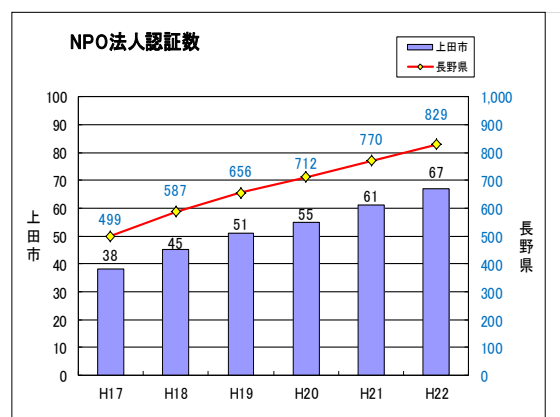
- ・ 上田市地域振興事業基金(わがまち魅力アップ応援事業の原資) 3,471,200 千円
- ・ 豊殿等地域自治センター・真田公民館整備事業 491,800 千円
- ・ 総合保健センター整備事業 572,200 千円
- ・ 小中学校耐震補強・校舎等改築事業 2,943,500 千円
- ・ 丸子学校給食センター移転改築事業 631,800 千円
- ・ 武石等児童館・泉田保育園整備事業 248,500 千円
- ・ 真田・丸子図書館整備事業 303,600 千円
- ・ 芝グラウンド・武石テニスコート整備事業 47,200 千円
- ・ 消防団詰所等整備事業 205,600 千円
- ・ 防災行政無線・菅平等情報通信基盤整備事業 1,110,200 千円
- ・ 相染閣・鹿教湯温泉交流センター等建設事業 690,400 千円
- ・ 交流・文化施設整備事業 733,000 千円
- ・ 市道・街路・公園等整備事業 4,130,700 千円

※上田市の合併特例債発行限度額 42,490,000 千円(H22 年度末発行済額 15,579,700 千円)

### (4) 市民主体による公益活動の高まり

市民が主体となった自主的な地域活動を促進し、市民の参加と協働を進める上で重要な役割を担うのが、地域住民で組織する自治会等の地域コミュニティや、ボランティア団体、NPO(民間非営利組織)などの市民活動団体、そして地域企業です。

特に、平成 7 年の阪神・淡路大震災を契機に制度化された NPO 法人(特定非営利活動法人)の数は年々増加しており、市民の公益活動への参加意識を計る一つの指標として捉えることができます。



出典：長野県県民協働・NPO 課

上田市の NPO 法人数は、平成 17 年度は 38 法人でしたが、平成 22 年度には 67 法人へと増加しています。



### 3 行財政改革の必要性和目標

これまでの行財政改革は、人員の削減、民間活力の導入など歳出削減を主な目的としながらも、行政サービスの水準が低下しないよう配慮しながら進めてきました。

これからの行財政改革では、持続可能な発展を図るため、事務事業の見直しを継続するとともに、自助・共助・公助の考え方のもと、多様な事業主体が市政に参加し協働する「新しい公共」を創出するための改革も必要となっています。

一方、財政運営では、人口減少社会の到来とともに、少子化に伴う生産年齢人口比率(15～64歳)の低下による税収入等の減少や、高齢化の進行による経費負担の増加、公共施設の更新や補修等に係る歳出経費の増加が予想され、将来の財政運営に大きな影響を及ぼすことが懸念されることから、現在の行政サービスの水準を維持するためにも、新たな考え方に基づく行財政の仕組みの構築が不可欠となっています。

上田市では、このような社会的背景から、次の3つの考え方を柱に、持続可能な発展を図るための行財政改革に取り組みます。

※「新しい公共」・・・人々の生活を支える役割を「行政」のみならず、まちづくり、防犯や防災、子育てや教育、福祉などに、「市民」一人ひとりが参加し、社会全体で支え合おうとする仕組み、体制、活動のこと。

#### (1) 自治基本条例に基づくまちづくりの推進

自治基本条例は、「参加と協働による自治の推進」と、地域の個性と特性を尊重した「地域内分権による地域の自治の推進」を自治の基本理念として、まちづくりを支えるそれぞれの主体の役割と責任の基に、「誰もが住み続けたいと思う魅力あふれるまち」の創造を目指しています。

第二次行財政改革大綱では、この条例の理念を踏まえ「市民とともに進める改革」に取り組みます。

#### (2) 後期基本計画の推進

平成24年度から、上田市総合計画の後期基本計画がスタートします。

上田市の将来像を定めた基本構想では、「自立と協働」「循環と交流」「創造と調和」の3点をキーワードとして掲げています。この将来像を実現するための施策や重点的な取り組みを定めているのが後期基本計画であり、市政の施策展開の方針として位置付けられています。

第二次行財政改革大綱は、基本計画が掲げるまちの姿を、効果的かつ効率的に実現するための改革指針であり、「行政経営への転換」を確立するための基本的な考え方を示します。

#### (3) 市民ニーズを適確に捉え、効果的・効率的で成果を重視した行政経営の推進

行政経営への転換は、市民ニーズを適確に捉え、これまでの事務事業を評価することにより、効果的かつ効率的で成果を重視した行政サービスへと見直し、提

供することから始まります。

第二次行財政改革大綱における具体的な改革では、次の考え方を基本として行政経営の推進を図ります。

ア 行財政改革は、単純に歳出の削減のみを求めるものではなく、「サービスそのものの必要性」や「成果と効果」、「事業主体」などのほか、「費用便益比」の考え方も取り入れた評価に基づき進めます。

※「費用便益比」・・・無駄な投資(建設やサービス)を行わないようにするため、費用に見合う効果があるかどうかを判断するための一つの指標です。「便益÷費用」の計算式により求められ、「B/C (ビー・バイ・シー)」と略されます。費用便益比が1.0を下回ると費用対効果が低いと判断され、1.0を上回ると費用に見合う効果があると判断されます。

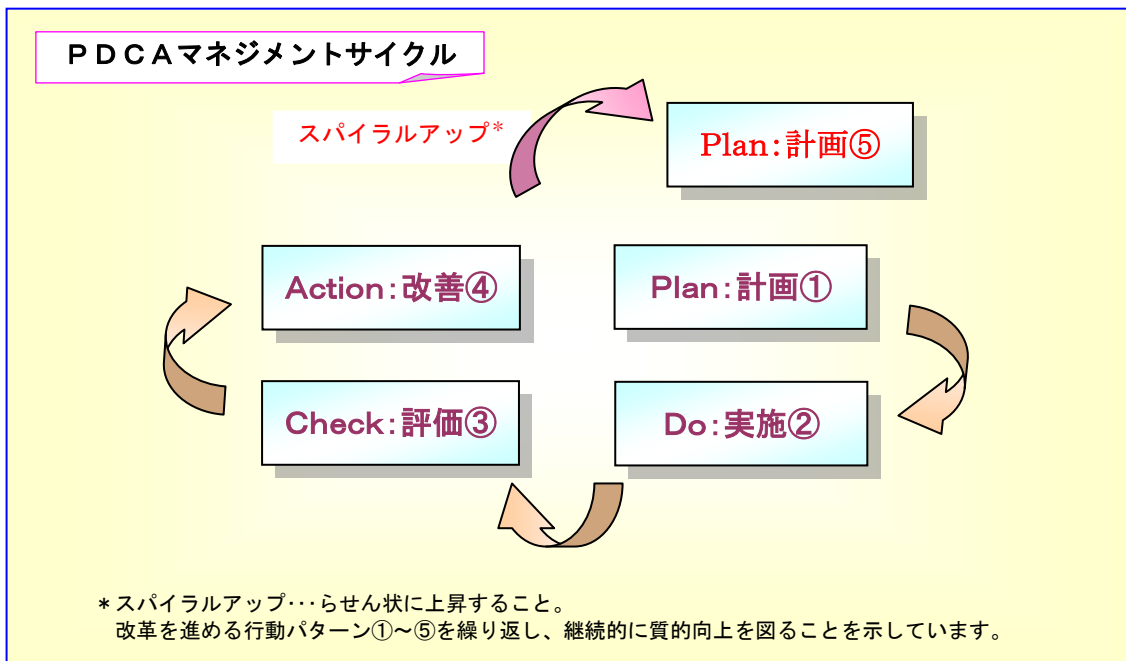
イ 「市民の参加と協働」及び「地域内分権の推進」を基本として、地域の課題は地域で解決することが可能となる仕組みづくりを進めます。

ウ 自己決定・自己責任の原則に基づく「自立・自律」する上田市(市民・行政)を目指します。

エ 市政の情報や状況を、分かりやすく伝えるための改革を進めます。

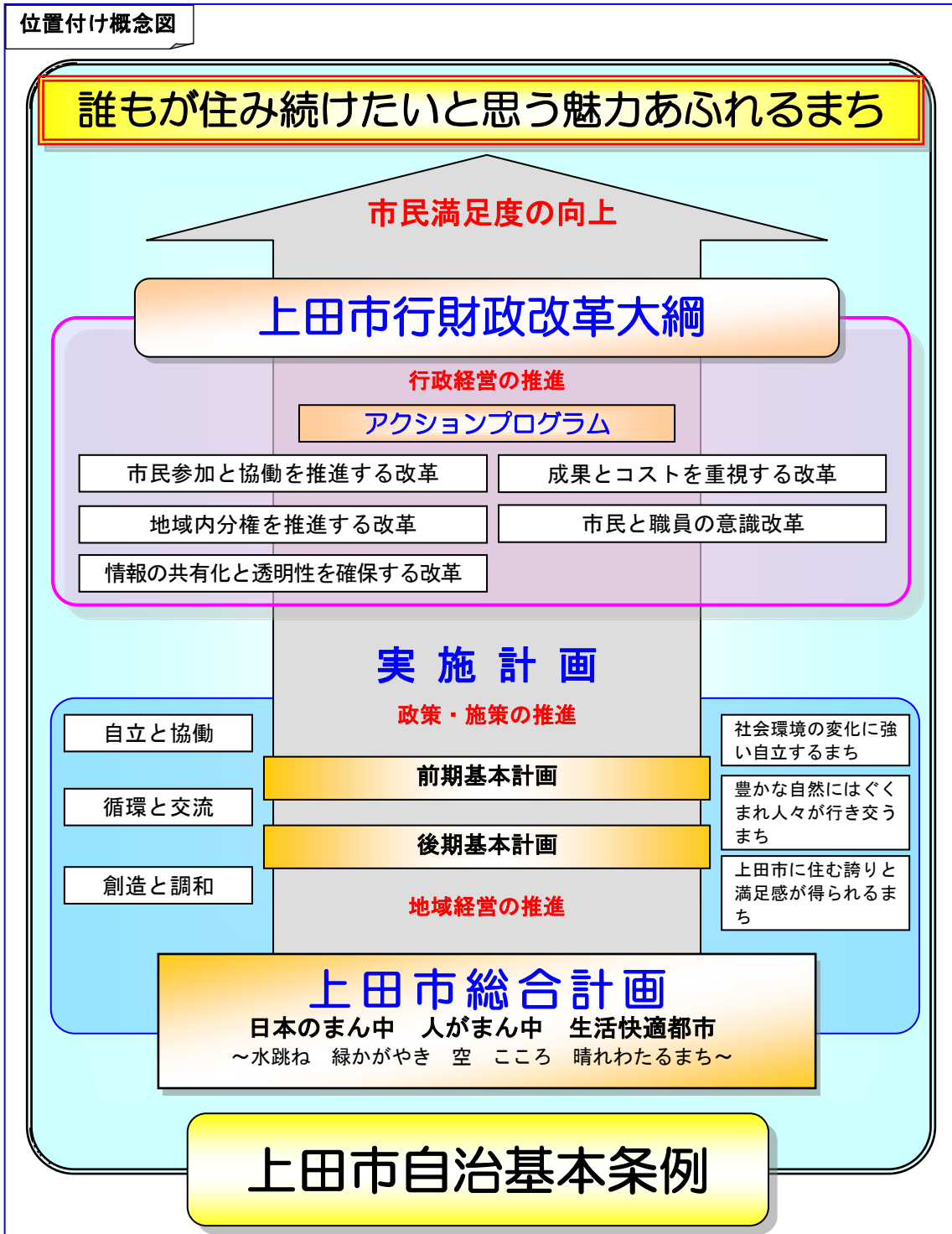
オ 政策の「選択」と限られた経営資源(人・金・物・情報)の「集中」を図り、効果的かつ効率的に活用するための改革を進めます。

カ 改革方針と目標期限を設定し、PDCAマネジメントサイクルに沿った進捗管理を行い、確実に改革を進めます。



## 4 大綱の位置付け

第二次行財政改革大綱は、「誰もが住み続けたいと思う魅力あふれるまち」の創造を目指す自治基本条例の基で進める上田市総合計画(後期基本計画)の具現化を図るため、効果的かつ効率的で成果を重視する行財政改革の指針として位置付けるものです。



## 5 大綱の基本方針

限られた経営資源である「人(職員・組織)」、「金(財政)」、「物(公共施設)」、「情報」を有効活用し、市民の参加と協働による行政経営と地域の個性と特性を尊重した地域内分権を推進するため、生活者起点の理念に基づき、「**聖域・例外を設けず先送りしない改革**」、「**期限を設け、出来るところから始めるスピード感を持った改革**」に市民とともに取り組みます。

このため、これからの行財政改革を「行政サービスの改革」、「財政基盤の改革」そして、「経営体制の改革」に体系づけ、次の基本方針をもって取り組みます。

### (1) 市民の参加と協働を推進する改革

市民が主体となった地域活動、ボランティア活動や NPO の公益活動、また、従来行政が担ってきた公共行政サービスへの民間企業の進出など行政以外が事業主体となった公共サービスの提供が始まっています。

少子・高齢化の進行等に対応し、安全で安心できる地域社会の形成を目指すためには、これまでのような行政主導型の公共サービスの展開だけではなく、市民と行政がそれぞれの役割を果し、多様な主体が公共サービスの提供を担い得る「新しい公共」の考え方を基本とした参加と協働への取り組みを進めます。

### (2) 地域内分権を推進する改革

地域社会の活性化と、市民の満足度の向上を図るためには、行政と地域住民の適切な役割分担の基で、自助・共助・公助がバランスよく成り立ち、地域のことは地域で解決できる体制の充実が必要です。

地域自治センター機能の充実と地域協議会の役割をさらに発揮させるとともに、行政と自治会などの地域コミュニティが連携する地域づくりの構築を進めます。

### (3) 情報の共有化及び透明性を確保する改革

市民参加と協働を推進するためには、市が説明責任を果し、情報の共有化と透明性を高めることも重要です。

地域活動やボランティア活動など民間情報の共有化や行政情報の積極的な公開と発信により、市民と行政が目標を共有できる仕組みづくりを進めます。

### (4) 成果とコストを重視する改革

これまでの行政サービスの評価は、距離や数量、回数や利用者数など事業の量である「活動指標」に重点が置かれていましたが、これに加え「成果指標」についても明確化し、これまで以上に「成果とコスト」を重視する行政評価を行うことにより、事務事業の目的が効率的で効果的に発揮される改革を進めます。

## (5) 市民と職員の意識改革

「誰もが住み続けたいと思う魅力あふれるまち」を創造するためには、市民と行政がお互いの責任と役割を果し協働することが重要です。

このためには、市民と行政が共に参加と協働が可能となる環境づくりを進めるとともに、お互いが積極的に「まちづくり」に参加することにより、「協働」への意識改革を図ります。

## 6 大綱の体系

### (1) 行政サービスの改革

#### ア 市民参加の拡大と協働の推進

市民と行政のそれぞれの役割分担を明確にし、行政への市民参加の拡大と協働の仕組みづくりを進めます。

#### イ 情報の共有化

地域活動などの民間情報の共有化と、行政情報の積極的な提供により、市民と行政が目標を共有できる仕組みづくりを進めます。

#### ウ 窓口サービスの向上

市民満足度と利便性の向上を目指し、窓口サービスの改善を図ります。

#### エ 広域連携の推進

定住自立圏や広域連合等の連携による、効率的な事業展開を図ります。

#### オ 行政評価制度による事務事業の見直し

「成果」と「効果」を重視する行政評価を実施し、事務事業を見直します。

## (2) 財政基盤の改革

### ア 行政事務への民間参入の推進

「民間にできることは民間に委ねる」の視点から、民間委託、指定管理者制度、統廃合、民間移譲を検討し、行政サービスへの民間参入の推進を図ります。

### イ 受益と負担の適正化

市が提供するサービス利用に係る費用負担について、受益と負担の適正化を図ります。

### ウ 中長期的な財政見通しの策定と予算編成方法の改革

中長期的な財政見通しを財政運営の指針とし、歳入に見合う歳出構造への転換を図ります。また、新地方公会計制度に基づき作成している財務諸表の有効活用を図ります。

### エ 自主財源の確保と歳出の見直し

市税の減少や合併算定替の終了に備え、自主財源の確保を図ります。

### オ 債権管理の適正化

市が保有する未収債権の適正化を図ります。

### カ 公共事業の品質向上とコスト削減

計画、設計、施工など、公共事業の品質とコストの最適化を図ります。

※「新地方公会計制度」・・・地方自治体の資産・債務改革の一環として、民間企業の発生主義・複式簿記の考え方を取り入れた4つの財務書類(①貸借対照表、②行政コスト計算書、③純資産変動計算書、④資金収支計算書)を整備し活用するものです。

これまでの制度では、「税」を収益と捉えていましたが、新制度では「住民」を主権者として、「税」を住民の持分「拠出」と位置付け純資産を増加させるものと捉えています。この点が、新制度の大きな特徴となっています。

### (3) 経営体制の改革

#### ア 地域内分権の推進

地域が主体となる活動と、地域のことは地域で解決できる体制の充実を図ります。

#### イ 行政組織の見直し

社会経済環境の変化等に適確に対応できる組織の見直しを随時実施します。

#### ウ 職員の意識改革

人材育成基本計画を基本とし、人事考課制度の活用を図り、職員が常に市民目線の行動が出来るよう意識改革を進めます。

#### エ 公共施設のあり方を見直し

中長期の視点から、公共施設の検証を行い、そのあり方を見直します。

#### オ 危機管理体制の充実

震災や豪雨災害に適確に対応できる体制の充実を図ります。



## 7 推進期間

第二次上田市行財政改革大綱の推進期間は、上田市総合計画(後期基本計画)と合せ、平成24年度から平成27年度までの4年間とします。

## 8 推進体制

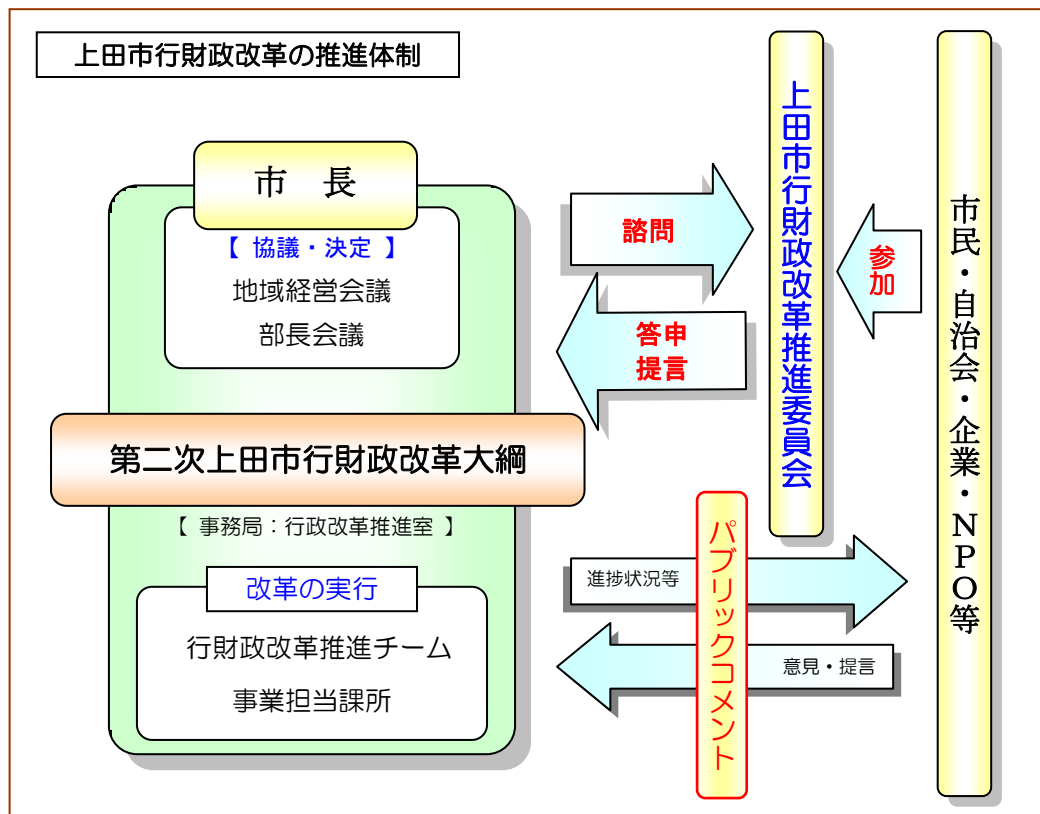
行財政改革の推進については、全庁的体制で取り組むとともに、進捗状況を定期的に行財政改革推進委員会へ報告し意見を求めます。

### (1) 庁内体制

- ア 地域経営会議と部長会議において、行財政改革に関する協議と決定を行います。
- イ 全庁的に改革を実行・推進するため、主管課長による行財政改革推進チームを編成します。また、行政改革推進室が中心となり進捗状況を点検し、PDCAマネジメントサイクルによる改革方針の達成に向けた取組を行います。

### (2) 行財政改革推進委員会

市民目線による多様な視点から、行財政改革の取組状況の報告や新たな行財政改革の課題について調査審議を行い、必要に応じて提言を行います。



## 9 アクションプログラム

行財政改革大綱に基づく具体的な取組事項と改革目標の達成時期を明確に示すため、また、その進行管理を行うためアクションプログラムを策定します。

## 10 進捗状況等の公表

行財政改革の取組状況を定期的に行財政改革推進委員会に報告し、その結果については、広報うえだ、ホームページ、報道等を通じて広く市民に公表します。

## アクションプログラム策定に対する意見

行財政改革推進委員会は、市役所内部で策定する「アクションプログラム」の具体的な取組項目に関し、第二次上田市行財政改革大綱(案)を踏まえ、次のとおり意見を附します。

- 1 「アクションプログラム」で取り組む必要性が高いと考える項目を、大綱の体系である「行政サービスの改革」「財政基盤の改革」「経営体制の改革」の3区分に整理したので、具体的な取組項目について検討をお願いします。
- 2 取組項目については、「理想的なあるべき姿」を目指し、「現状との乖離部分」の改革に努めること。
- 3 「できない理由」を検討するのではなく、「できること」を検討すること。
- 4 それぞれの取組項目について、具体的な取組内容を市民にわかりやすく明示するため、可能な限り目標の数値化や具体的な指標を用いるとともに、目標期限を定めること。