

# 平成23年度当初予算編成方針

平成22年11月1日

## 1 予算編成にあたって

これまで、地方分権改革推進法(平成18年法律第111号)に基づき、平成19年4月、内閣府に地方分権改革推進委員会が設置され、これらの勧告では、「国と地方の役割分担の考え方」、「基礎自治体への権限移譲」をはじめ、地方行財政に関する全般的・抜本的な改革の必要性が論議されてきた。

このような中で、昨年秋に民主党に政権が移行し、こうしたこれまでの取組をさらに進め、住民による行政の実現、すなわち、地域のことは地域に住む住民が決める「地域主権」の確立を目指し、平成22年6月22日に「地域主権戦略大綱」が閣議決定された。

具体的には、住民に最も身近な基礎的自治体を重視した分権改革を推進し、基礎自治体が担えない事務事業は広域自治体が担い、広域自治体が担えない事務事業を国が担うという「補完性の原則」に基づき、基礎自治体の能力・規模に応じた権限と財源の移譲、国と地方の二重行政の解消等の実施により、地域主権を推進していくこととされている。

地域主権改革が進展すると、おのずと地方公共団体間での行政サービスに差異が生じ、これからの政策判断と責任は極めて重大となることは言うまでもない。今後、これらに対応できる組織、体制が必要とされる。

このように、「地域主権改革」の取り組みが本格的に進められる平成23年度は、上田市にとって合併後6年目を迎え、第一次総合計画の4年目の年となり、また、前期基本計画の最終年度ともなる。加えて、新市建設計画後期5ヵ年の初年度ともなる節目の年であり、「成長・発展期」ともいべき新たなステージから、新市の将来像「日本のまん中 人がまん中 生活快適都市」への飛躍の年である。また、平成23年度の予算編成にあたっては、第一次総合計画に盛り込まれた事業を着実に進めるとともに、リーマン・ショック以降の低迷を続ける地方経済が一刻も早く自律回復できるよう引き続き、雇用対策、経済対策を重点的に取り組んでいかなければならない。

## 2 経済の現状と財政見通し

### (1) 経済の動向

10月に内閣府から発表された「月例経済報告」によると、経済の基調判断は、「景気は、このところ足踏み状態となっている。また、失業率が高水準にあるなど厳しい

状況にある。」としている。輸出についても、「このところ弱含んでいる。」としており、昨今の、円高や海外経済の減速懸念等による景気の下振れリスクが強まっており、景気の自律的な回復に大きなマイナス要因となっている。

地方経済においては、有効求人倍率は昨年度と比べ回復してきているが、雇用情勢は依然厳しく、9月10日に閣議決定された「新成長戦略実現に向けた3段構えの経済対策」に期待を繋ぐところである。この中では「雇用」を機軸とした経済成長を掲げており、予算・税制・企業社会システム全般にわたって、「雇用」の基盤づくりを目指している。

しかしながら、国の予算編成が依然流動的であり不透明な状況にあることなどから、各課においても情報収集に一層努め、迅速に対応していかなければならない。

## (2) 地方財政

このような経済状況のもと、先に総務省から示された「平成23年度の地方財政の課題」においては、「地方一般財源の総額の確保と地方財政の健全化等」、「地域主権改革の推進」が掲げられ、国、地方ともに財政の健全化に取り組むとともに、社会保障費の自然増に対応する地方財源の確保を含め、地方の一般財源総額については、実質的に平成22年度の水準を下回らないよう確保することとしている。

また、地方が自由に使える財源を拡充するという観点から、国・地方間の税財源の配分のあり方を見直すとともに、地方消費税の充実など、税源の偏在性が少なく、税収が安定的な地方税体系を構築するとしている。

更に、交付税については、地方は経済の疲弊が深刻化しており、財政状況も極めて厳しいことから、本来の役割である財源調整機能と財源保障機能が適切に発揮されるよう、総額を確保することとしている。

「一括交付金」については、国から地方への「ひも付き補助金」を廃止し、現行の補助金、交付金等を改革するとしており、本年度から「社会資本整備総合交付金」が創設されるなど新たな取組が進められる中で、平成23年度予算編成に向けて文部科学省では「学校施設整備関係の交付金」の制度改革が進められている。

## (3) 上田市の財政

平成21年度の普通会計決算を見ると、リーマン・ショック以降の度重なる経済対策、緊急雇用創出事業や定額給付金支給事業、社会保障関係経費の増加により、普通会計の歳出決算額は681億円余、対前年度12%増、新市発足以降で最大規模の決算額となったところである。

一方、歳入においては、景気の低迷などの影響から法人市民税が大きく落ち込み、市税の決算額は215億円余、対前年度6.2%減、14億2千万円余の減収とな

った。平成22年度も市税の減収は避けられず、企業業績の落ち込み、個人所得の減少などにより市税収入は200億円を下回るとの見通しもなされている。

また、来年度以降の「子ども手当」に係る地方負担の増加や、国民健康保健事業、介護保険事業、後期高齢者医療事業といった市民の医療・福祉を支える重要な特別会計への繰出金は、医療費の伸びが続く中で着実に増加を続けている。今後、後期高齢者医療制度の廃止も予定されており、先行きが不透明な状況にある。

このような、社会情勢や環境の変化への適切な対応を図るためには、従来から進めている既存事務事業をこれまで以上に徹底的に見直し、「選択と集中」により、必要とされる事業への重点的な財源配分を図ると言うことは言うまでもない。

こういった状況の中で、上田市の財政状況は、平成19年度から実施された集中改革プランによる取り組みや、第一次行財政改革大綱による、事務事業の効率化、各種補助金の整理統合、民間活力の導入など不断の行政改革により、平成19年度から導入された「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」による「実質公債費比率」、「将来負担比率」においては、3年連続で改善する中、財政の弾力性を示す「経常収支比率」が平成21年度決算において「91.7%」となるなど、財政の硬直化が進んでいる。

さらに、国の税収不足等により、地方交付税の代替措置として発行される「臨時財政対策債」の残高が平成22年度末には178億円を超える見込みであり、地方債残高を大きく押し上げる要因ともなっている。また、合併特例債を財源とする事業が本格化する中で、今後、一時的に地方債残高の増加は見込まれるが、公債費の平準化を一層進めるとともに、事業を厳選する中で、「成長・発展期」の更なる飛躍に向け、第一次総合計画の着実な実施を目指すところである。

### 3 平成23年度予算編成の基本的な考え方

景気は、引き続き持ち直してきており、自律的回復に向けた動きも見られるが、円高や海外経済の減速が懸念されるなかで、厳しい環境に置かれており、地方経済が景気回復を実感できるまでには、まだ、時間を要すると考えられる。失業率も依然高水準に推移しており、雇用環境も急速な回復は見込めない状況にある。

しかし、新市発足後6年目となる平成23年度は、第一次総合計画の4年目、前期基本計画の最終年度ともなることから、前期基本計画の検証を行い、後期基本計画へと引継ぎを行う重要な年度でもある。また、引き続き、雇用対策や経済対策など市民生活にとって重要な課題についても優先して取り組んでいかなければならない。

また、国と地方のあり方も大きな転換点に差しかかっている。「地域主権改革」が目指す国と対等な立場で対話のできる新たなパートナーシップの関係へと転換を進めていく

ため、地方も、地域の住民が自らの判断と責任において地域の課題に取り組めるよう意識改革を迫られている。

経済が未だ自律的回復に至っていない現在、平成23年度も、市税収入の大幅な回復は見込めない状況にある。引き続き厳しい財政状況が予想される中で、「成長・発展期」を迎えた上田市が新たな課題に果敢に取り組むとともに的確に対応するために、各部局においては十分な論議を重ね予算編成に臨むものとする。特に、平成22年度から導入された「社会資本整備総合交付金」など、今後、一括交付金化の流れが加速すると予想されることから、これらの情報収集に努めるとともに、的確に予算編成に反映するものとする。

#### (1) 第一次総合計画の推進

前期基本計画の最終年度(4年目)となることから、各部局の目標管理における進捗管理や事業評価を行う中で、将来を見据えた計画的な予算編成に努めることが必要である。実施計画事業については、その事業実施に向け財源の優先的な配分を行うものとするが、ソフト事業については、後年度の負担が計画登載時と大きく乖離する場合もあるので、慎重に制度設計を行うこと。また、国県補助金が廃止された場合は、原則として事業をゼロから見直し、事業の実施の可否を検討することとする。

#### (2) 雇用対策、経済対策への取組

リーマン・ショック以降、景気低迷が続き、生産調整、雇用調整が行われ、企業収益の悪化や企業倒産、個人所得の減少にともなう生活不安など影響は深刻化している。このため、平成20年度以降、国・県と呼応する形で幾多の経済対策、雇用対策に取り組んできた。これまでの実績も踏まえ、平成23年度においても、迅速・適切、切れ目のない雇用対策、経済対策を継続していく。

#### (3) 「成長・発展期」を迎えた新市の基盤整備

学校施設整備、交流・文化施設整備、地域自治センター整備、図書館整備など新市の基盤整備を着実に進めるとともに、整備計画の策定から建設、維持管理までの各段階において十分な検討を行い、一層のコストの縮減に努める。

#### (4) 市長マニフェストにおける将来ビジョンへの取組

～成長・発展期を迎えた「新生上田市」の成長戦略～ に掲げられた、

- ① 市民満足度の高い行政経営に向け、新たな行政システムの創造
- ② 民間活力・地域活力を活かした市民協働と「小異を認める共生」による新しい

## 公共空間の創造

- ③ 広域の視点を踏まえ、都市連携による観光戦略、地域医療体制の再生
- ④ グリーンイノベーションの先進地を目指し「ライフスタイルイノベーション」への取組
- ⑤ 明るく確かな地域の未来を担う次世代を育成する、教育プランの展開
- ⑥ 賑わいと交流のまち創りの実現に向け新しい文化の創造

を念頭に施策の立案にあたるとともに、次の3つの重点ポリシー(施策)に配慮するものとする。

- ① 「生活快適都市」の実現に向けた取組
- ② 「健康元気都市」の実現に向けた取組
- ③ 「文化の薫る創造都市」の実現に向けた取組

## (5) 中長期的な展望に立った行財政基盤の構築

経済社会情勢の変化に適切な対応をするとともに、将来にわたり成長・発展を持続していくためには、中長期的展望に立った行財政基盤の構築を念頭に置いた取組を進める必要がある。

### ① 平成28年度以降(ポスト合併特例)へ向けた計画的な行財政運営

現在の市財政においては、合併特例債をはじめ合併市町村に対する様々な特例・優遇措置が講じられており、中でも、一般財源の約3割を占める地方交付税においては、合併算定替と合併補正により18億円を超える額が加算されている。

これまでも将来を見据えた行財政運営に努めてきたところであるが、平成28年度以降合併算定替による普通交付税の優遇措置は段階的に減額され、平成33年度以降は、一本算定による算定となることから、行財政基盤の再構築に向けた取組を進める必要がある。

また、合併特例債は平成27年度が最終年度となり、平成28年度以降の普通建設事業においては、起債の充当率が下がることから、所要一般財源の確保はより重要な課題となってくる。

### ② 社会保障関係経費の増加への対応

少子高齢化の進展は、労働力人口が減少することによる経済成長への影響や、医療費をはじめとする社会保障制度への影響など、行財政基盤の根幹に関わる重大な問題であり、国と地方のあり方や社会保障制度改革のみならず、少子高齢社会に対応した、抜本的な制度改革、行財政改革が、国・地方共通の喫緊の課題となっている。生活保護費、福祉医療制度など扶助費の伸びは今後も続くこと予

想され、地方財政に重く押し掛かってくる。

このため、将来負担の軽減に努めるなど人口減少と社会保障費等を踏まえた行財政運営への転換を図りながら、行政サービスの水準と健全財政を維持することが求められる。

### ③ 繰出金、補助費の見直し(繰出基準の見直し)

「実質公債費比率」、「将来負担比率」の分析を行うと、上田市は、県内他市、類似団体都市と比べて、繰出金、補助費の割合が高くなっている。総務省で定める繰出基準によらない「財政調整」による繰出金、補助費については、特別会計、企業会計の事情も考慮しながら適正化を図っていくことが必要となっている。

## (6) 予算編成方法の見直し

平成24年度からの新しい方式による当初予算編成を見据え、平成23年度当初予算編成においては、現在の「枠配分方式」による第一次経費の見直しを行う。また、枠配分経費を精査するとともに、次年度以降、第一次経費を、人件費、扶助費、公債費といった義務的経費を中心とした編成に転換し、一般行政経費や政策的経費を第二次経費に集約することにより、予算編成、予算執行の効率化を進める。合併後5年を経過し、事務事業の調整に一段落が付いたことと、(仮称)新地域予算の導入も視野に、より柔軟に、効率的な予算編成を目指す。

### 【予算編成方法の見直しのポイント】

- ① 予算要求方法の見直し(地域自治センターの直接要求経費の新設) 及び再配当経費の精査
- ② 義務的経費(人件費、扶助費、公債費及び臨時職員賃金の一部など)の編成方法の見直し及び第一次、第二次重複部分の見直し
- ③ 枠配分経費の見直し
- ④ 予算執行方法の見直し(小事業区分に「地域予算事業」を追加)

## 4 平成23年度予算編成の基本方針

### (1) 重点分野

平成23年度においては、実施計画登載事業のほか、喫緊の課題として次に掲げる8つの分野について「重点分野」とし、これを具体化する事業に重点的に財源配分を行うものとする。

- ① 生活対策(安全・安心のまちづくり)
- ② 雇用の拡大と地域経済の活性化
- ③ 地域医療の再生
- ④ 文化の薫る(見える)まちづくり
- ⑤ 次代を担う人づくり
- ⑥ 子育て支援(教育環境の整備)
- ⑦ 環境、自然との共生
- ⑧ 市民協働

## (2) 新しい行政体制の創造

市民協働と地域内分権を推進するため、地域協議会と地域のまちづくりの活動拠点としての役割、機能が十分に発揮できる仕組みを構築する。

- ① 地域予算による地域内分権の推進
- ② まちづくりの拠点としてのハード整備

## (3) 将来を見据えた持続可能な財源構造の確立

### ① 将来負担軽減の取組を進める

「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」に基づく健全化判断比率は、平成19年度～21年度決算において各指標とも早期健全化基準を下回り、一定の健全度が示されたところではあるが、県内他市や類似団体都市との比較では依然高水準に位置しており、昨今の経済情勢や少子高齢化が進む社会情勢を踏まえると、一層の健全化に努め、持続的に発展可能な財政基盤を構築する必要がある。

このため、長期的な財政見通しに基づいた計画的な市政経営に努め、特に公債費負担等の増加による財政の硬直化に留意し、一般事務経費など経常的経費についてはなお一層の節減に努める。

起債事業は事業費の精査を行うとともに特定財源の確保、基金の活用等により可能な限り新規発行額を抑制し、将来の公債費負担の縮減に努めるものとする。

また、土地開発公社や第三セクターの経営状況にも留意し、中長期的な視点に立って将来負担の軽減を図るものとする。

### ② 歳入の確保

- (ア) 国、県はじめ外郭団体などの補助制度を最大限活用するとともに、ふるさと寄附金の誘導、民間資金の導入の検討を行うなど可能な限り特定財源の

確保に努める。なお、国、県支出金の削減による市の肩代わり(市単独事業としての実施)は、原則として行わないこととする。国、県の制度改正等の情報収集に努め、予算編成後に財源不足が生じることのないよう留意すること。

- (イ) 負担金、使用料及び手数料等については、常に見直しに努め、行政サービスによる受益に見合った負担の適正化を図る。また、過剰な収入見込みは、結果として一般財源を逼迫させることにつながることから、経年実績などを元に十分な精査を行うこと。
- (ウ) 市税等の収納については目標数値達成の取組を強化するとともに、遊休財産はこれを処分し、収入の確保を図る。
- (エ) 充当可能基金がある場合には、積極的に基金の活用を努めること。

### ③ 既存の事務・事業の見直しの徹底、選択と集中による財源の有効活用

従来からの慣習や経緯等にとらわれることなく、事務・事業の全般にわたって、経済性・効率性・優先性の視点から一層厳しい見直しを行うこととし、目的を達成した事業、行政効果の薄い事業などは積極的に廃止、縮小を徹底し、経費の節減、合理化によって生み出された財源を用いて、新たな施策の展開を図るものとする。

また、情報関連システムにおいては、住民サービスの向上と業務改革の視点から費用対効果を検証することとし、従来のシステムにこだわることなく抜本的な見直しを行うこととする。また、既存システムにかかる維持管理経費の一層の削減に努めることとする。