

行財政改革大綱

平成25年4月

市川市

はじめに

本市では、平成20年後半に発生したリーマンショックを起点とする景気低迷や少子高齢化による生産年齢人口の減少に伴い、市税収入が横ばいの状況にある中で、社会保障関係経費の増加等により、引き続き、基金の取り崩しに頼らざるを得ない厳しい財政状況が見込まれています。

本市はこれまでも、方針を定めて行政改革を進めるとともに、将来への負担となる市債を累増させないことを念頭に財政の健全化に努めてまいりましたが、市政を取り巻く環境が大きく変化する中で、将来にわたって持続可能な市政運営を進めていく必要があることから、これまでの行政改革に、喫緊の課題である財政状況の改善の視点を加え、新たに行財政改革として取り組むことにいたしました。

この「行財政改革大綱」は、本市が厳しい財政状況に直面しながらも、限られた財源を効率的に配分し、有効な施策を行っていくために、現在の行政改革大綱が終了する平成25年度を待たずに、1年前倒しで策定したものです。

将来のまちづくりに向けて、迅速果断に行財政改革に取り組んでまいりますので、市民の皆様のご理解とご協力をお願い申し上げます。

最後に、大綱の策定にあたり、それぞれの専門分野や市民の代表の立場からご審議いただいた市政戦略会議の委員の皆様にご心から感謝申し上げます。

平成25年4月1日
市川市長 大久保 博

目 次

| | |
|----------------------------|----|
| 1. 行財政改革大綱を制定する必要性と目的 | 1 |
| 2. これまでの行政改革の取り組み | 2 |
| (1) 行政改革のこれまでのあゆみ | 2 |
| (2) 行政改革にかかわる大綱策定・見直しの推移 | 2 |
| (3) 各大綱の方針、視点等 | 3 |
| 3. 本市の置かれた現状及び今後見込まれる環境の変化 | 4 |
| (1) 財政状況 | 4 |
| (2) 人口 | 7 |
| (3) 国と地方の関係 | 9 |
| 4. 目指すべき行財政運営の将来像 | 11 |
| 5. 基本方針・視点 | 12 |
| (1) 基本方針 | 12 |
| (2) 視点 | 13 |
| 6. 推進計画（アクションプラン） | 14 |
| 7. アクションプランの推進体制 | 14 |
| 8. 推進期間 | 16 |

1. 行財政改革大綱を制定する必要性と目的

本市では、これまで最少の経費で最大の効果を挙げるため、効率的かつ効果的な行政運営の確立に向けて、さまざまな取り組みを積極的に行い一定の成果をあげてきたところです。

しかしながら、本市はいま大きな環境変化の影響を受け、市政運営を一から見直さなければいけない時期に差し掛かっています。

経済情勢や市民ニーズの高度・多様化による行政需要の高まりにより経常収支比率が平成22年度に再び90%を超える一方で、今後は東京外かく環状道路や都市計画道路3・4・18号の整備完了に伴う下水道市川・松戸両幹線の整備や、老朽化した数多くの公共施設が続々と更新の時期を迎えることから、これらの関連工事によって莫大な支出が見込まれます。

また、市街地開発とともに増加を続けてきた人口も平成22年7月に減少へ転じたとみられ、高齢化と生産年齢人口の減少への備えも急務となっています。

さらに、国と地方の関係においては、地方分権改革に関わる法律の相次ぐ成立に続いて消費税引き上げ法案が可決し、さらにマイナンバー（社会保障・税番号制度）についても制度化に向けて動きが本格化しており、今後、市民生活や本市の行財政運営がこうした動きに大きく影響されてくるものと予想されます。

もし、これらのような環境変化に本市が何ら対策を打たなかった場合、多くの市民サービスの継続に支障が生じることにより、今の市民生活に影響が及ぶばかりでなく、街としての魅力が損なわれて人口減少に拍車をかけ、それがさらなる税収減少と市民サービスの低下を招くという悪循環に陥ることも否定できません。

本市の行財政運営の責務は、こうした情勢にあっても、住民福祉の増進を旗印に、第二次基本計画で10年間のまちづくりの目標として掲げている「安心で快適な活力あるまち」を実現することであると考えます。

このことから、財政状況がさらに逼迫して市民サービスに著しい悪影響が及ぶことのないよう、いかなる環境変化にも耐えうる強固な行財政基盤を確立することが、本市にとって喫緊の課題です。

そこで、こうした状況を鑑み、行財政改革をより着実に進めるために、平成21年度に改正した「新行政改革大綱」の推進期間が完了する平成25年度末を待たずに、高い実効性を確保する仕組みを取り入れた新たな「行財政改革大綱」を策定しました。

2. これまでの行政改革の取り組み

(1) 行政改革のこれまでのあゆみ

本市では、これまで最少の経費で最大の効果を挙げる行政サービスを提供するために、効率的かつ効果的な行政運営の確立に向けてさまざまな取り組みを積極的に行ってきました。

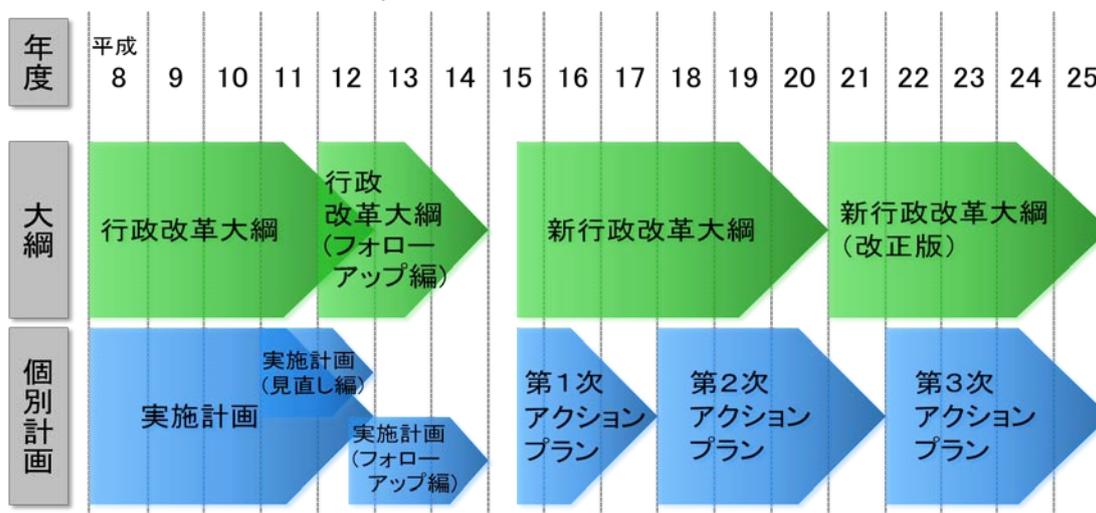
その取り組みは、職員定数の縮減、委託化の推進などによる減量的な改革をはじめ、「行政経営会議」、「市政戦略会議」といった市政の重要課題について総合的かつ戦略的な対応を図るための機関を設置するなどの構造的な改革や、「e-モニター制度」の導入といった市民参加の促進など、多岐に渡っています。

| 期間 | 主な取り組み | |
|-------------|---|--|
| 平成 10年度～ | <ul style="list-style-type: none"> 管理職手当等削減 学校給食調理業務を委託化 | <ul style="list-style-type: none"> 財政健全化緊急3ヵ年計画策定 新規採用2年間凍結 |
| 14年度～ | <ul style="list-style-type: none"> 行政経営会議の設置 行財政改革審議会の設置 市川市公の施設の指定管理者の指定の手續等に関する条例を制定 | <ul style="list-style-type: none"> 学歴、年齢制限を撤廃した職員採用 市川市アウトソーシング基準を制定 |
| 17年度～ | <ul style="list-style-type: none"> 市川市ABCシステム稼働 | <ul style="list-style-type: none"> e-モニター制度の開始 |
| 22年度～ | <ul style="list-style-type: none"> 緊急財政対策本部の設置 市政戦略会議の設置 | <ul style="list-style-type: none"> 事業仕分けの実施 市長目安箱の設置 |

(2) 行政改革にかかわる大綱策定・見直しの推移

行政改革に取り組むにあたっては、その時々々の市民ニーズや社会情勢の変化などに応じた行政改革を着実に推進するための拠りどころとして、「行政改革大綱」を策定し、適宜見直し等を重ねてきました。

各大綱では、その時々々の本市を取り巻く環境などを考慮して方針を定め、具体的な改革の方策を実施計画やアクションプランといった個別計画に掲げて取り組んできました。



(3) 各大綱の方針、視点等

① 市川市行政改革大綱【計画期間：平成8年度～平成12年度】

- ・本格的な高齢化社会、多様化する市民ニーズ等に対し、簡素で効率的な行政運営を目指すべく策定。
- ・「行財政環境の変化への対応」、「行政運営の総合化」、「行政の簡素化・効率化」、「行政の公共性、公平性の確保と新たな課題への対応」、「職員の意識変革」を視点とする事務事業の見直しに着手した。

② 市川市行政改革大綱（フォローアップ編）

【計画期間：平成12年度～平成14年度】

- ・「地方分権」、「公民の役割分担」、「市民視点」といった観点から見直しを行い、簡素で効率的かつ創造的な行政運営を推進するために策定。
- ・「親しまれる行政」、「信頼される行政」、「市民に開かれた行政」を新たな取り組み課題に掲げた。

③ 新行政改革大綱【計画期間：平成15年度～平成20年度】

- ・平成14年度に行財政改革審議会を発足し、その答申に基づいて策定。
- ・「市民とともに歩む行政運営」、「経営感覚をもった行政運営」、「ガラス張りの行政運営」を目指し、「地域・情報・人・財政・業務運営」の5つの視点から「組織」と「手続き」改革を基本方針と定めた。

④ 新行政改革大綱（改正版）【計画期間：平成21年度～平成25年度】

- ・米国のサブプライムローン問題や穀物・原油高の問題等、大きく変化した社会経済情勢などに対応するべく策定。
- ・前大綱に引き続き「地域・情報・人・財政・業務運営」の5つの視点から、「組織」と「手続き」改革を基本方針と定めた。

3. 本市の置かれた現状及び今後見込まれる環境の変化

(1) 財政状況

① 現状

ア. 経常収支比率

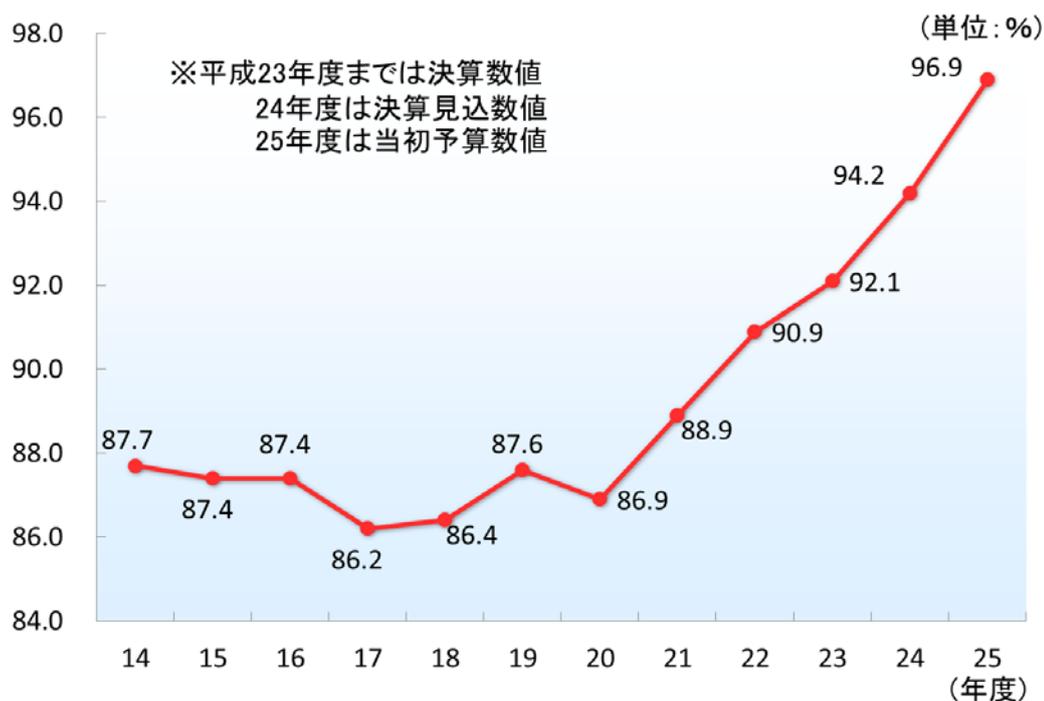
経常収支比率とは、市税等の毎年継続して入る使い道の自由な収入が、人件費・扶助費・公債費等の毎年継続して支出しなければならない固定的経費にどの程度使われているかを示す財政構造の弾力性を判断するための指標です。

この比率が低ければ低いほど使い道の自由な収入が多いことを表し、反対に比率が高ければ高いほど使い道の自由な収入が少なく、新たな事業や事業規模の拡大に応える余力が少ないことを示します。

本市の経常収支比率は、平成20年度までは概ね87%前後で推移していましたが、平成21年度決算以降急速に悪化し、平成21年度決算では88.9%、平成22年度決算では90.9%を超え、平成25年度当初予算では96.9%と、右肩上がりです。

経常収支比率を上昇させている原因としては、欧州の債務危機や円水準の高止まりなどにより景気回復が鈍化し依然として厳しい状況にあることも1つですが、生活保護費や障害者の自立支援給付費などの扶助費の増加や市民ニーズの高度・多様化による行政需要の高まりも、大きな原因と考えています。

《経常収支比率の推移》



イ. 本市の財政上の特色

本市は、収入の約6割が地方税であり、普通交付税は交付されていませんでした。

普通交付税は、地方公共団体の財源の不均衡を調整し、どの地域に住む国民にも一定の行政サービスを提供できるよう財源を保障するために国から地方公共団体に交付されます。

その額は、国が定める基準に基づき算定した地方自治体の行政サービスの実施に必要な経費「基準財政需要額」から、税収入等の見込み額「基準財政収入額」を差し引いた額です。

本市は、平成11年度に昭和58年度以来17年ぶりに交付団体となり、平成12年度も交付団体でしたが、平成13年度からは再び「不交付団体」となり、現在に至っています。不交付団体とは、「普通交付税が交付されない」団体のことで、国が認めた「自立した団体」ともいえます。

全国1,766の自治体のうち、平成24年度の不交付団体は前年度から4自治体減少し55自治体（都道府県は前年度同様東京都のみ）となりました。千葉県内の54市町村では、昨年度と同様5団体となりましたが、本市は財源不足団体でありながら、各自治体の財源不足額が普通交付税の総額を超えたため、一定の調整率を乗じた結果不交付団体となったものです。その後、国の補正予算により交付税総額が増額することを受けて平成25年3月に調整額が追加交付されることになり、12年振りに「交付団体」となりました。しかし、平成25年度の試算では再び「不交付団体」となる見込みです。

「不交付団体」というと、地方税収入が多いため独自の行政サービスを実施し易く裕福な団体というイメージがありますが、国県補助金の補助率の割り落としや、国の事業移管により発生する費用負担が交付税に算入されてしまうなどの不合理な財政措置があり、地方税収入が横ばいである現在の財政状況を鑑みると、益々厳しくなっていくものと考えられます。

また、国の制度改正により、本市のような普通交付税の交付が見込めない団体は、平成25年度から財源不足を補う臨時財政対策債の発行ができなくなったため、市単独事業を行う場合の歳入確保がさらに難しくなり、施策の実現に大きな影響を及ぼしています。

② 大綱の推進期間である8年間(平成25年度～平成32年度)の財政推計

歳入の見通しについては、現段階で確定している制度改正は見込み、そのほかは国の経済予測等を参考に推計しています。

推計によると、本市の収入の根幹である市税収入については、今後見込まれる人口の減少や先行きが不透明な景気の影響から、大幅な伸びを見込

むことはできません。

歳出の見通しについては、人件費は今後の職員数の推移などをもとに、普通建設事業費は一定規模の水準を維持することと現在進めている大規模建設事業なども考慮して、また、その他の経費は、過去の決算状況の推移などをもとに推計しています。

推計によると、高齢化の進展等による医療や介護などの社会保障費の増加や、都市計画道路や下水道の都市基盤整備、学校を含めた施設の更新、震災に備えた安全・安心なまちづくりのためなどに多大な経費支出が見込まれます。

平成24年10月に推計した財政収支見通しでは、歳出が歳入を超過し、毎年120億から170億程度、8年間で1,143億円の財源不足額が生じる見込みとなっています。

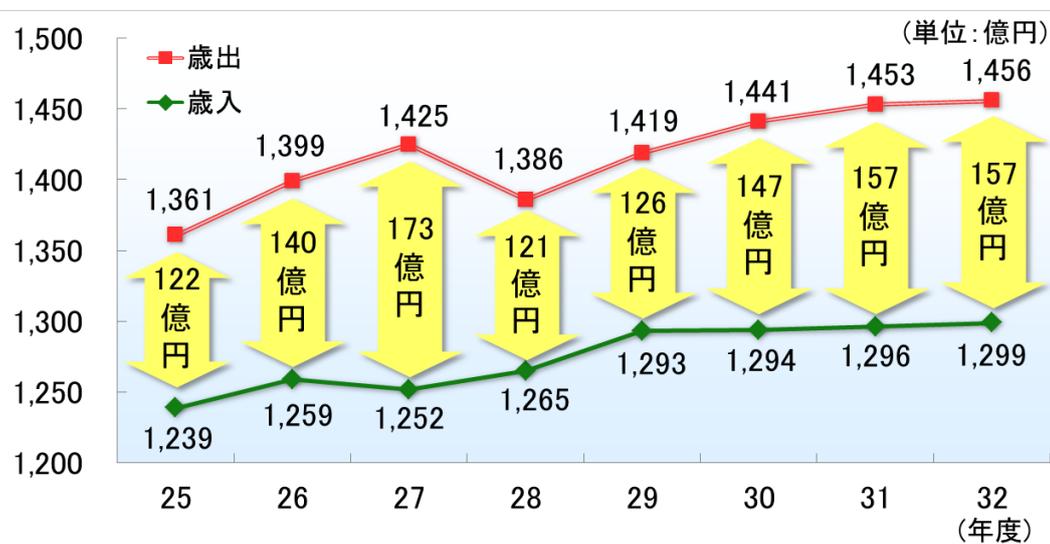
平成25年度の財源不足額は122億円と推計しましたが、予算編成における要求時の財源不足額は財政収支見通しを超える129億円となりました。そのため、内部管理経費の徹底した削減と、それでも不足する財源は基金等からの繰入れにより対応する非常に厳しい予算編成となりました。

しかしながら、財政調整基金等を取り崩すといった財源対策は何度でもできるものではありません。

また、このまま経常収支比率が上昇し100%を超えることになると、新たな行政課題に投資することはもちろん、毎年の必要経費を支払うことも難しくなり、市民生活に大きな影響を及ぼすことが考えられます。

将来にわたり健全で持続可能な行財政運営を行うためには、行政の果たすべき役割を見直し、歳入に見合った歳出のスリム化を図らなければなりません。

《財政推計における収支不足額の推計(財源対策前)》



(2) 人口

① 現状

本市は、昭和24年に約10万人であった人口が昭和30年代後半から急増し、昭和61年には40万人に達しました。

その後は緩やかな増加傾向を示していましたが、平成22年7月の約47.6万人をピークに減少傾向を示し、平成24年10月の人口は約46.9万人となっています。

② 大綱の推進期間である8年間（平成25年度～平成32年度）の人口推計

ア. 総人口

本市の総人口は、引き続き緩やかな減少が続くものと見込まれます。

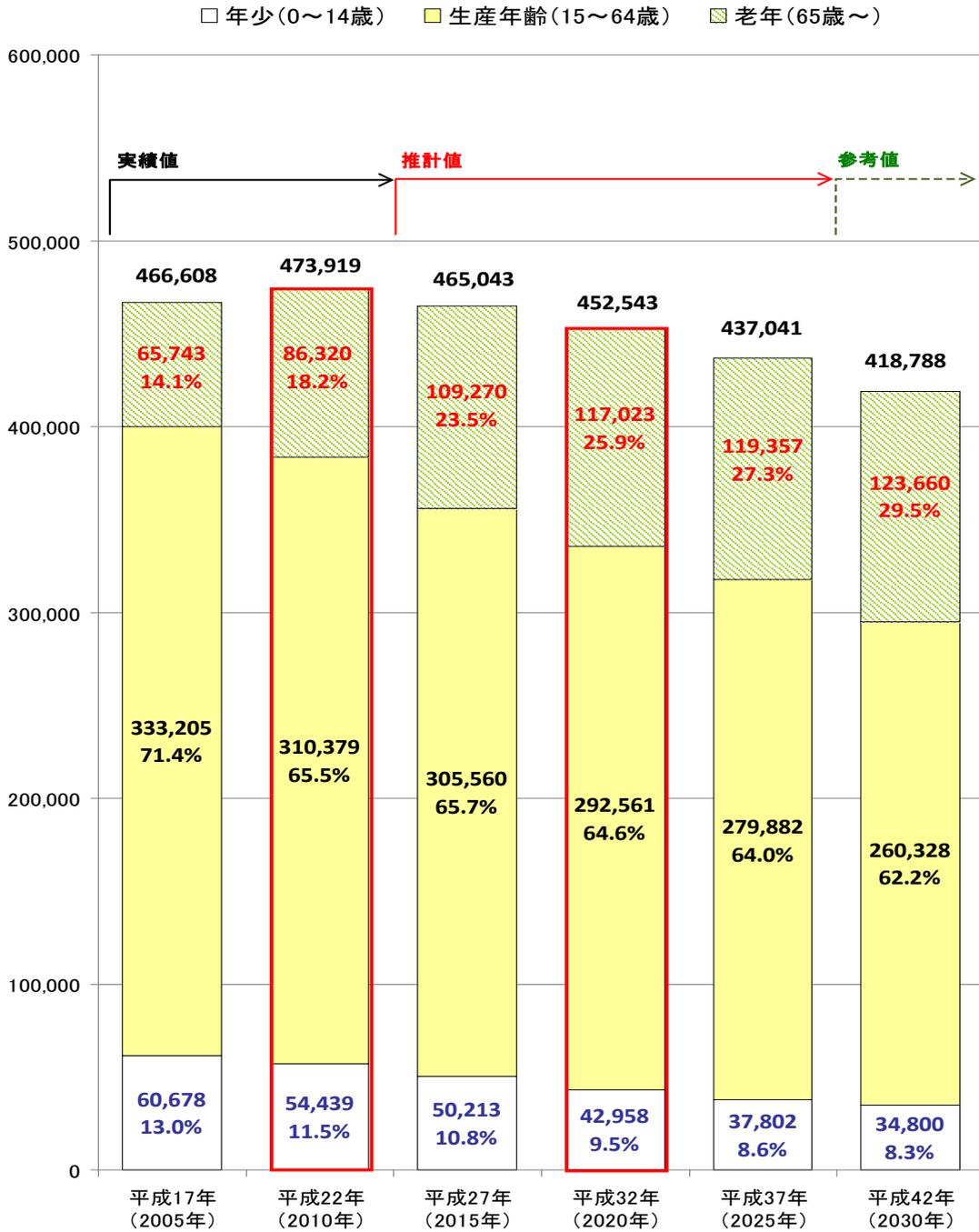
本大綱の最終年次である平成32年の推計人口は約45.2万人となり、ピーク時（平成22年7月）の47.6万人から2.4万人減少すると見込まれます。

イ. 年齢構成

平成22年における本市の年齢別人口別割合は、0～14歳の年少人口が11.5%、15～64歳の生産年齢人口が65.5%、65歳以上の老年人口が18.2%です。

これが、本大綱の最終年次である平成32年には、少子高齢化の進展により、0～14歳の年少人口が9.5%、15～64歳の生産年齢人口が64.6%に低下する一方、65歳以上の老年人口は25.9%に増加し、人口構成が急激に変化することが見込まれます。

《市川市の将来人口推計》



※平成17年と平成22年は国勢調査による実績値であり、総人口には年齢不詳も含まれますので、年齢別人口構成比の合計は100%になりません。また、平成27年以降については、推計処理(四捨五入)によって合計があわない箇所もあります。

(3) 国と地方の関係

① 行政改革に関するこれまでの状況

平成17年3月に「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」が国より示されました。

指針では、各地方公共団体が平成21年度までの「集中改革プラン」を策定し、民間委託の推進、定員・給与の適正化、事務事業の再編・整理など行政改革を推進することが求められました。

また、平成18年には、「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」が施行され、公務員の職員定数の削減及び給与の適正化による総人件費の削減、民間が担うことができる行政サービスについては廃止、民営化、民間譲渡、委託等を図ることなどが求められました。

本市がこれまで取り組んできた民間委託の推進や定員の適正化、給与の適正化などの様々な改革は、国の求めにも沿うところでした。

② 地方分権のさらなる進展

地方自治体は住民の意思に基づいて事務を行いますが、実際には国の法律や各省の政令などによって、多くの事務の執行や意思決定に一定の規制（義務付け・枠付け）が設けられています。こうした規制の緩和・撤廃や事務権限の移譲によって、地方自治体の裁量権を拡大し地方自治に住民の意思をより反映しやすくするための一連の取り組みが地方分権です。

国が設置した地方分権改革推進委員会が平成20年から21年にかけて政府に対し行った勧告を受け、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（通称：第1次・第2次一括法）が平成23年に相次いで成立しました。このことにより、合わせて957項目の義務付け・枠付けが見直され、地方自治体の条例制定権が拡大されるとともに、本市にも35法律39件の事務が県から権限移譲されるなど、近年、地方分権は大きく進んでいます。

また、地方分権改革推進委員会の勧告には積み残しもあるほか、道州制や大都市制度など地方のあり様を大きく変えるようなテーマも様々な場面で議論されており、今後も地方分権の進展が予想されます。

③ 今後の展開

本市としては、今後の地方分権改革の進展に的確かつ機敏に対応できる体制を整えておく必要があります。そのためにも、行財政改革を一層進めていくことが重要と考えています。

また、本市が今後も行財政改革に向けた取り組みを進めていくにあたっては、本市単独で取り組むには限界がある場合や、国・県の理解と協力が必要な場合があることも考えられます。例えば、権限移譲される事務を滞

りなく行っていくために必要十分な財源の措置を求めることなど、国・県に対して積極的な働きかけを行っていくことも必要です。

4. 目指すべき行財政運営の将来像

行財政運営の原点は、地方自治法により課せられている「最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」ことです。この原点に立ち返って現在の行財政運営の状態を見つめ直す必要があります。

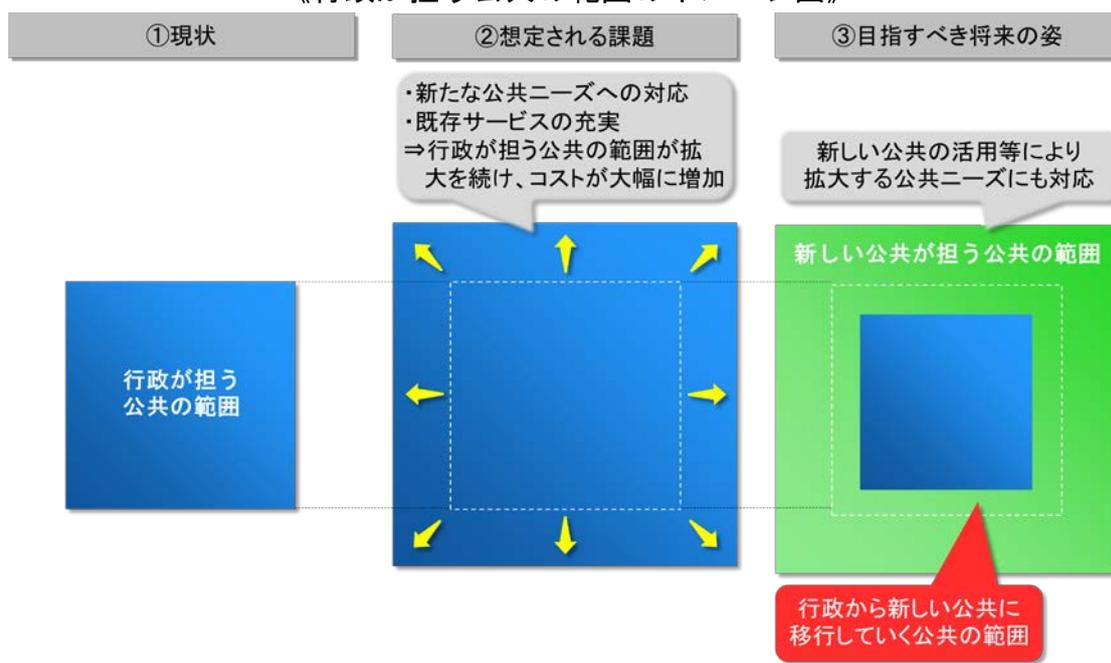
本市の行財政運営は、新たな公共ニーズへの対応や既存サービスの充実を常に求められているとともに、ニーズ増加や施設・設備更新等に伴うコスト増加のリスクにさらされ続けています。しかし、これを今までと同様の方法で対処していくことは、財政推計を見ても不可能です。

その一方、地域社会においては、社会的な課題の解決等に積極的に取り組む市民・民間の活動が盛んになってきております。「特定非営利活動促進法」の改正による追い風も受け、地域で活躍する市民や民間団体が、公共を担う新たな存在として成長しつつあります。

こうしたことを踏まえ、本市は、公共サービスが安定的に供給される地域社会を形成しつつ、官民役割分担と資源配分を適切に実行する行財政運営を目指すべきであると考えます。

公共サービスのうち行政でなければ行えないもの以外のものについては、積極的に新しい公共（公共サービスを担う行政以外の一切の主体）への移管や協働による実施に移行するとともに、行政資源の配分を見直すことにより、その実施基盤を整えていきます。

《行政が担う公共の範囲のイメージ図》



5. 基本方針・視点

(1) 基本方針

目指すべき行財政運営の将来像を現実のものとするため、『効率的な市民サービスの推進』、『財政健全化』、『最適な執行体制の確立』を本大綱の基本方針として位置づけ、それぞれに沿った個々の改革を掲げて取り組んでいきます。

① 効率的な市民サービスの推進

限られた行政資源により市民サービスを推進していくため、選択と集中により重点化と優先順位の明確化を図ります。

そこで、既存の事務事業や窓口サービス、市の施設について、本市の施策への寄与度、実施手法の改善余地、人員・予算配分の効率性等の視点から分析・評価して改善を行うことで、市民サービスの効率的な提供を目指します。

② 財政健全化

今後進行していく市内人口の減少、特に少子高齢化に伴う15歳から64歳の生産の中心となる人口の減少により、税収減に加えて「医療」、「介護」等の社会保障関係費が増大するため、将来にわたって持続可能な安定した財政構造の確立を図ります。

そこで、歳入面では市民サービスに対する負担の公平性確保に取り組む一方、歳出面ではコスト構造を明らかにして経費削減に取り組むことで、構造的な財源不足の解消を目指します。また、市の財政状況を市民にわかりやすい形で情報公開して、財政運営の透明性を確保します。

③ 最適な執行体制の確立

厳しい状況下において、市民の理解を得ながらさらなる行財政改革に取り組むため、無駄を排除した質の高い行政運営を目指します。

そこで、組織・定員の適正化、人材の育成などによる人的資産の効率的な活用や、人事・給与制度の見直しといった内部改善を継続的に行い、最適な執行体制の確立を図ります。

また、行政サービスの新たな執行の形として「協働」に着目し、その推進体制を構築、整備していきます。

(2) 視点

個々の改革の整合性や一貫性を確保するため、横串となる改革の視点として以下の3つを設定します。これらを念頭に置きながら、行政からの一方通行にならない多角的な改革に取り組みます。

① 市民本位の行政

市民ニーズを的確に把握して応えるとともに、市民に分かりやすく親しみやすい行政を実現する。

② 行政資源配分の最適化

行政運営の無駄・非効率の排除の徹底と行政の担う分野の縮小により、行政サービスの重点化と優先順位の明確化を行うとともに、公平公正な受益者負担の実現により、市民が納得できる形での歳入確保を図る。

③ 新しい公共（市民との協働等）

公共に関する事務及び事業について、行政だけでなく市民や非営利活動団体、民間事業者等の民間の主体が担える環境を整えるとともに、公共サービスの担い手の多様化を図る。

6. 推進計画（アクションプラン）

本大綱の基本方針を実現するための推進計画としてアクションプランを策定します。

アクションプランでは、取り組むべき個別、具体的な改革プログラムを掲げ、現状と課題を整理したうえで、年度毎の取り組み内容と可能な限り定量的な目標値を設定し改革に取り組んでいきます。

7. アクションプランの推進体制

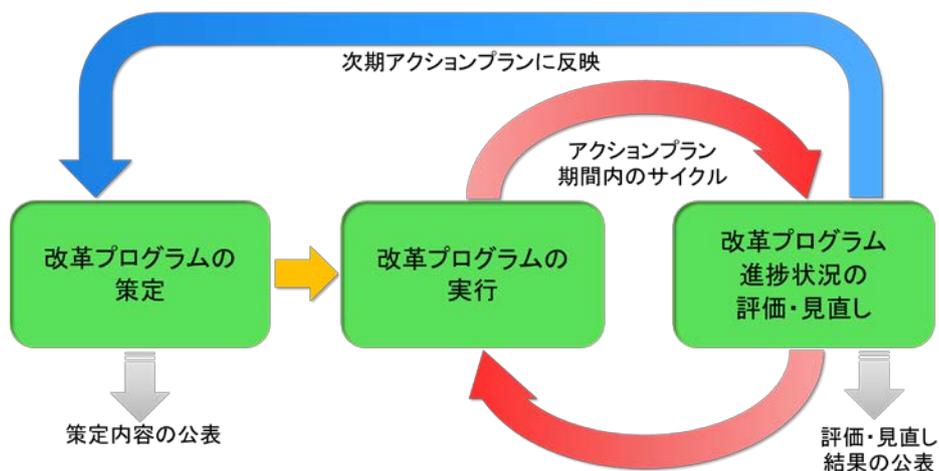
このアクションプランを着実に推進するため、各改革プログラムの取り組み状況について年間3回の調査・把握を行うとともに、3回目では取り組み状況进行评估します。その評価とあわせて、実施手法の改善や目標値の設定変更といった見直しを適宜実施していきます。

これら一連のプロセスを確実に実行するため、推進体制を置きます。

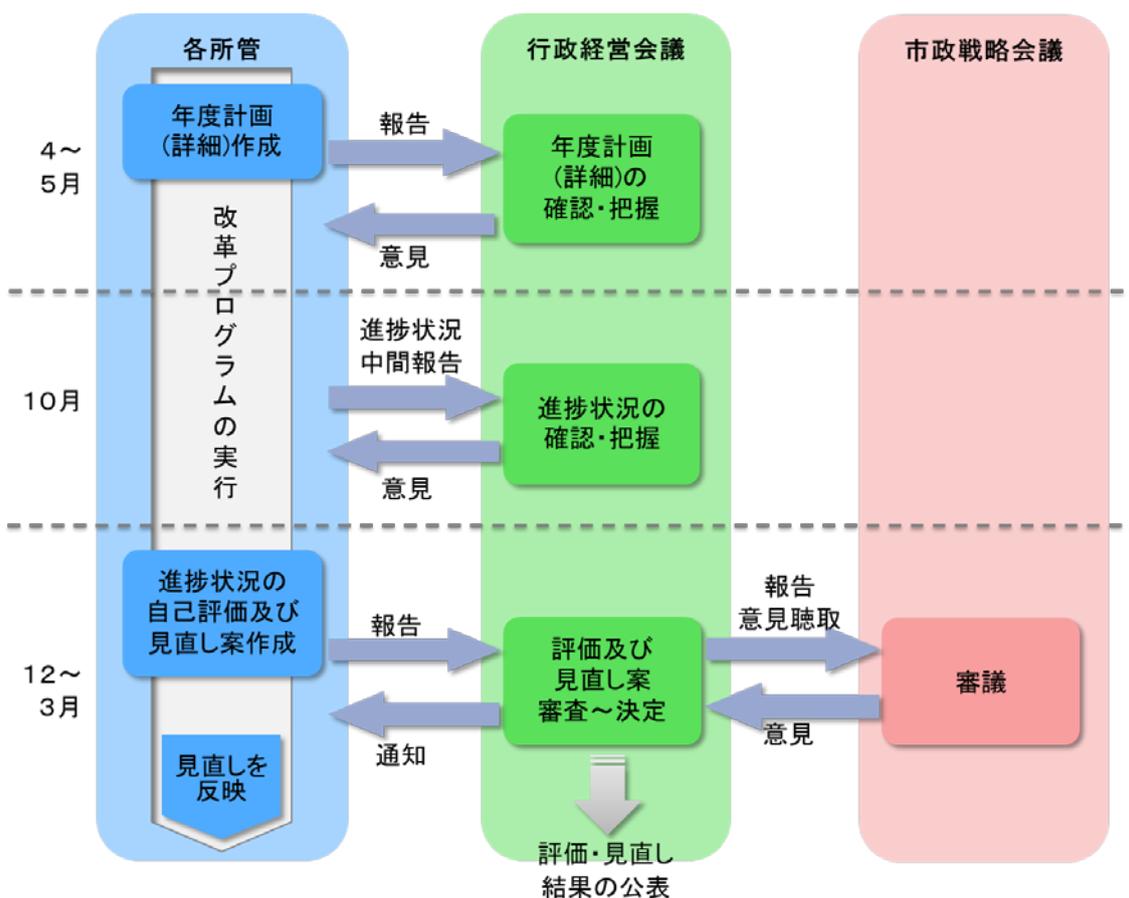
本推進体制では、行政経営会議を推進体制の取りまとめ機関と位置づけ、アクションプランの策定から、改革プログラムの実行、進捗状況の評価・見直しまでを管理する責務を有します。

さらに、市政戦略会議にもアクションプランの進捗状況に対して意見を求めることにより、市民からの視点や専門的見地を取り込むとともに、アクションプランの策定、評価及び見直し結果を市公式Webサイトなどで公表することにより、プラン全体の実効力を高めます。

《アクションプランの推進プロセス①～大綱推進期間(8年間)中のサイクル》



《アクションプランの推進プロセス②～アクションプラン期間中のサイクル》



8. 推進期間

本大綱の推進期間は平成25年度からとし、終了時期は施策の一貫性を保つ観点から、総合計画第二次基本計画の終了時期と合わせ平成32年度までの8年間と定めます。

また、現下の厳しい財政状況に喫緊に対応する必要があるため、平成25年度から平成27年度までの3年間で第1次推進計画（アクションプラン）期間とし、行財政運営の基盤となる制度を早急に見直し・整備することや、取り掛かれることにはすぐに取り掛かるなど短期的に行うべき改革に集中的に取り組めます。

この第1次アクションプラン実施期間終了の際には、目標の達成状況や改革プログラムの実施における課題等を評価・整理するほか、その時点での本市を取り巻く環境をあらためて精査して、平成28年度以降の次期アクションプランを策定します。

