

平成28年度版行財政3か年実施計画 及び 平成28年度予算編成における基本方針【上尾市】

平成28年度版行財政3か年実施計画及び平成28年度予算編成における基本方針の策定に当たって

世界に類を見ない速度で少子高齢化が進行しているわが国において、地方創生・人口減少対策が国家的な課題となっている。昭和40年代の高度経済成長期に人口急増を経験し、都市環境と自然環境の調和がとれたまちとして着実な発展を遂げてきた本市では、とりわけ、全国平均を上回って進む高齢化や生産年齢人口の減少が、地域経済の弱体化や社会保障関係経費の増加、さらには市税収入の減少など、今後の行財政運営に大きな影響を及ぼすと考えられる。

このような状況の中、本市では将来を見据え、先行的な取組みを実施しつつ、今後目指すべき方向性と人口の将来展望を踏まえ、5年間の基本目標や重点施策等を示す「上尾市地域創生総合戦略」（以下、「総合戦略」という。）の策定を進めている。急速に進む少子高齢化・人口減少に的確に対応し、自立都市として将来にわたって活力を維持していくためには、全職員が機を見て敏に動き、一刻の猶予も許されないという危機感を持ってこの総合戦略に掲げる施策を強力で推進していく必要がある。

また、今年度は市政運営の最上位計画である「上尾市総合計画」の後期基本計画の策定年度でもある。

平成28年度版行財政3か年実施計画及び平成28年度予算は、総合戦略と総合計画後期基本計画を本格的に実行する大変重要な予算となる。基本方針の策定に当たっては、新たに「地域創生総合戦略の重点施策に関する取組方針」を盛り込んだところであり、各部局は、本基本方針に基づき、平成28年度3か年・予算編成に臨むこととする。

平成27年9月3日

上尾市長 島 村 穰

I. 現下の経済情勢及び本市の財政状況と課題

1. 現下の経済情勢

現下のわが国の経済情勢は、内閣府が発表した本年7月の月例経済報告によれば、「景気は、緩やかな回復基調が続いている」とされ、「先行きについては、雇用・所得環境の改善傾向が続くなかで、各種政策の効果もあって、緩やかに回復していくことが期待される。」とされている。ただし、「中国経済をはじめとした海外景気の下振れなど、我が国の景気を下押しするリスクに留意する必要がある」と言及しているように、依然として不安要素が払拭されていない状況にあると考えられる。

このような中、国は「経済財政運営と改革の基本方針2015」を6月に閣議決定し、平成28年度予算編成に向けた基本的考え方として「歳出全般にわたり、安倍内閣のこれまでの取組を強化し、聖域なく徹底した見直しを進める」とし、これを受け7月に発出した「平成28年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針」では、「施策の優先順位を洗い直し、無駄を徹底して排除しつつ、予算の中身を大胆に重点化する」とするなど、概算要求に当たっての厳しい姿勢が示されている。

これらの方針に基づいた国の予算編成が、地方財政に与える影響について、その動向を十分注視していく必要がある。

2. 本市の財政状況と課題

(1) 本市の財政状況

本市は、これまで第5次上尾市総合計画の基本構想の実現に向け、将来都市像である『笑顔きらめく“ほっと”なまち あげお』を目指し、市民満足度を高めるべく、ハード・ソフト両面にわたり各種施策を積極的に実施してきた。

平成27年度予算では、真に市民生活にとって必要性、緊急性の高い事業は何かを念頭に、平成26年度の国の補正予算を積極的に活用した事業の前倒し等、限られた財源を効果的に配分したところである。過去最高の30%のプレミアムが付いたアップスマイル商品券の発行、(仮)原市保育所複合施設の建設や民間保育所等の新設支援、子ども・子育て支援新制度に伴う各種事業の大幅な充実、地域集会所へのAED配備、市内循環バス“ぐるっとくん”の再編、文化センターをはじめとする公共施設の耐震化のほか、生活保護世帯等の生徒に対する学習支援、

全小学校への設置に向けた特別支援学級の整備、介護予防事業のコース大幅拡大や生活習慣病重症化予防事業の実施、計画的に進めている自転車レーンの整備など、社会情勢の変化を踏まえ、市が直面する諸課題に対応する6分野に重点を置き編成し、現在、各施策を積極的に実施しているところである。

また、これら事業を積極的に実施しつつも、職員数の適正化に向けた取組み、プライマリーバランスを考慮した市債の借入れ、そして、土地開発公社の経営健全化を図るべく実施している公社所有地の買戻しなど、将来を見据え、財政基盤の強化に向けた取組みを積極的に実施している。

この結果、平成26年度決算における財政指標は、財政の健全度を示す実質公債費比率が4.0%となり、対前年度比で0.9ポイント改善し、また将来負担比率が34.9%となり、対前年度比で11.5ポイント改善し、いずれも早期健全化基準などを大きく下回っている。

このように、ストックでは、これまでの財政健全化に向けたあらゆる取組みによって財政指標は確実に改善しつつあるが、フローでは、義務的経費が過去最大の330.9億円となり、財政構造の弾力性を示す經常収支比率が対前年度比で2.3ポイント悪化し94.1%と極めて高い数値となっている。また、毎年度の予算編成において生じている恒常的な財源不足額は拡大傾向にあり、平成27年度の財政調整基金等からの繰入れは約30.8億円と多額になっている。

(2) 本市が抱える課題

①人口問題

人口減少時代を迎えたわが国にあって本市も例外ではなく、すでに人口の減少が始まっている。昭和40年代の高度経済成長期に人口急増を経験した本市は、高齢者人口の増加が著しく、生産年齢人口の減少も顕著である。

本市の人口の将来見通しは、平成26年度(2014年度)の約22.8万人をピークに減少し続け、平成52年度(2040年度)には約19.5万人となり、老年人口が1/3超を占めることが見込まれている。これは、平成26年度は1人の高齢者を2.6人の現役世代で支える構造が、平成52年度は1人の高齢者を1.5人で支えなければならず、約1.1人で支えていた平成2年当時と比較して、非常に厳しい時代を迎えつつあるといえる。

本市の人口が減少する要因を分析したところ、自然増減(出生・死亡)では、出生率が全国平均や埼玉県平均よりも低く、かつ、社会増減(転

入・転出)では、30歳前後の女性の転出が顕著であることが判明した。

高齢者人口の増加や生産年齢人口の減少に伴い、社会保障関係経費の増加や市税の収入減少が予測され、他市と比較し、経常収支比率が高く、歳入予算に占める市税の構成率が高い本市の財政に与える影響は少なくない。

②公共施設・インフラ更新問題

高度経済成長期の人口増加や市民ニーズの多様化に対応すべく、今日に至るまで多くの公共施設や都市基盤施設（インフラ）の整備を行ってきたが、これらの資産は、建設後、既に相当の年数が経過しており、今後は、これまで整備してきた資産の大量更新時期を迎えることから、本市の財政状況は、より厳しくなることが予想される。

こうした課題に対応すべく、平成25年度には「上尾市公共施設白書」を策定し、平成26年度は長期的視点を持った公共施設の更新や統廃合、長寿命化の方針を定めた「上尾市公共施設等総合管理計画」を策定した。

それによると公共建築物について、現行の規模で維持し続けると仮定した場合に必要な財政支出は、今後40年間の合計で約1,792億円、年平均で約45億円と見込まれ、過去10年間の公共施設に係る投資的経費の年平均約29.3億円の約1.5倍の予算が必要になることが判明し、インフラについては、各施設の特性に応じた条件設定と整備手法により更新するという前提で試算すると、今後40年間で約2,546億円と見込まれている。【別紙1】

本市は、今後、高齢化に伴う社会保障関係経費の増加や生産年齢人口の減少に伴う市税の減収などの課題に的確に対応しつつ、公共施設やインフラなどの資産更新という重要課題を解決していかなければならず、そのためには、市有財産の有効活用や施設総量の最適化などの基本原則を踏まえた公共施設マネジメントを導入・推進することが不可欠である。

③中期的な財政見通しで顕在化した課題

平成27～31年度の財政収支の見通しでは、歳入面では、実質GDP成長率を参考に市税を見込むとともに、歳出面では、今後実施を考えている事業を可能な限り見込み、平成29年4月から消費税率を10%として試算した。その結果、財源不足額は平成28年度は35億円、平成29年度は23億円、平成30年度は35億円、平成31

年度は30億円と見込まれ、歳入と歳出のかい離は拡大傾向にある。

【別紙2】

その主な原因は、普通交付税の代替財源である臨時財政対策債の償還額が増加するため、ピークアウトしていた公債費が再び増加しているほか、高齢化に伴う社会保障関係経費の増加など、税収の伸びを大きく上回る義務的経費の増加が見込まれるためであり、このままでは公共施設やインフラの資産更新等のための財源確保が困難な状況になる。

Ⅱ. 平成28年度3か年・予算編成の基本的な考え方

これまで見てきたとおり、激しい社会情勢の変化にあっても市民一人一人が心の豊かさを感じ、それが笑顔となって表れるまちの実現のため、一刻の猶予も許されないという危機感を職員が共有し、予算編成に取り組むこととし、特に総合戦略で掲げる人口減少に対応するための施策等に重点を置くこととする。

このため本市の厳しい財政状況を踏まえ、財源確保のため財政運営に係る最上位のルールである「上尾市財政規律ガイドライン」に基づき事業の徹底的な見直しを行うこととし、以下に示す4つの取組方針に沿って予算編成に取り組む。

1. 4つの取組方針

(1) 上尾らしさを生かした施策を実現するための取組方針

本市の強みを認識し、市のイメージや知名度を高めるシティセールスの考え方に基づき、職員一人一人が「上尾市のセールスマン」である自覚を持って、目指すべき方向性を共有した統一性のある事業を展開することで、誰もが上尾らしさを感じるまちづくりを進めていく。

本市は、JR高崎線・宇都宮線、ニューシャトルなどの鉄道網に加え、今年度末までには上尾道路が開通することで、圏央道から東北自動車道や関越自動車道とのアクセスが可能となり、首都圏の主要都市へも短時間で交流できる、「都市と地方」を結ぶ交通の拠点となる。また、中心市街地の都市的な景観と武蔵野の豊かな自然が調和した住環境のよい街であるとともに、災害が少なく、市内全域に事務区や自主防災会が組織されるなど、“23万都市”となった今日でも地域のコミュニティが保たれている。これら

の特徴はまさに上尾らしさであり、先人たちが築いて来た財産でもある。

よって事業の企画にあっては、こうした“上尾らしさ”をさらに生かすべく、将来の行政需要を見据え、全市的な課題について常に意識を高く持ち、現場で接する市民の声から行政課題や市民ニーズを的確に把握し、既存事業の改善や、新規事業の立案を図っていく。

(2) 地域創生総合戦略の重点施策に関する取組方針

本市を持続可能な都市にしていくためには、予想される人口減少を可能な限り緩和していく必要があり、そのためには、出生率を上昇させ、かつ、30歳前後の女性の転出を抑制し、または、その転入増を図ることが不可欠である。

人口減少を緩和するための重点施策等を掲げる総合戦略については、現在、外部有識者等で構成する審議会や部長級で構成する本部会議、次長級で構成する幹事会において精力的に議論を進めており、過日、素案が固まったところである。

素案では、3つの基本目標『安定した雇用を創出する』、『出産・子育ての希望をかなえる』、『健やかな暮らしを守り、魅力あるまちを創る』を定めつつ、その実現を図るための5つの重点施策を掲げた上で、それぞれ主な取組みを具体例として挙げることにより事業の方向性を示した。

総合戦略は、本市における5年間の基本目標、重点施策及び事業の方向性を示すものであることから、全庁が一丸となって、素案を踏まえた上で、前例にとらわれることなく既存事業のリニューアルや新規事業の構築を積極的に図っていく。

(3) 行政評価に基づく事務事業の取組方針

今後、厳しさを増す財政状況にあって、行政マネジメントサイクル（PDCAサイクル）の確実な実行がますます重要になる中で、とりわけ「Plan（計画）-Do（実行）」よりも、「Check（評価）-Action（改善・改革）」の徹底が不可欠となっており、施策評価及び事務事業評価の結果をもとに改善・改革につなげることが重要である。

平成27年度に実施した事務事業評価では、746事業中、25の事業が「見直し」の評価となっており、これら評価結果は、平成28年度3か年・予算編成に反映していく。

また、施策評価では、48施策中、「A 順調」が16、「B 概ね順調」が28、「C やや遅れ」が4となり、とりわけ、「やや遅れ」の施策については、その原因を分析し、対策を講じた上で、平成28年度3か年・予算編成に反映していく。

(4) 公共施設の質・量の最適化に向けた取組方針

市が保有する全ての公共施設を安心・安全で社会情勢の変化にも適応した水準で維持していくためには、維持管理にかかる莫大なコストと集中的な投資が必要である。今後さらに厳しさを増す財政状況にあつて、行政サービスの提供に必要となる公共施設を維持していくためには、公共施設マネジメントの導入により、公共施設全体で必要な施設と機能を峻別し、中長期的な視点で限られた財源を効果的かつ効率的に運用して公共施設の質と量の最適化を図っていく必要がある。

この新たな行政運営の取組みについては、平成26年度に基本方針として「上尾市公共施設等総合管理計画」を策定し、公共建築物とインフラの更新等経費を40年間でそれぞれ35%削減、10%削減するという目標を設定した。そして現在、施設毎の具体的な実行計画として「個別施設管理基本計画」及び「個別施設管理実行計画」の策定を進めているところである。

平成28年度はこれら計画の開始年度となっていることから、実効性の高い公共施設マネジメントの推進に向けて、計画の趣旨に沿った具体的な取組みを行っていく。

2. 財政規律ガイドラインを遵守した予算編成の徹底

(1) 財政運営に係る最上位のルール「上尾市財政規律ガイドライン」

財政規律の維持・向上を図り、安定的かつ健全な財政基盤を確立するため、平成26年3月に「上尾市財政規律ガイドライン」を策定した。予算編成に当たっては、すべての職員が、本ガイドラインに沿って中長期的かつ経営的な視点に立ち、市が実施するすべての事務事業の経費に人件費が含まれていることを念頭に置き、創意工夫とコスト意識の発揮により、叡智を結集して取り組む。【別紙3】

また、事業の透明性の確保、職員のコスト意識の醸成を図るため、市民に身近な事業である20項目について行政サービスコストを算出し、利用1件当たり等のコストを明らかにした。これを踏まえ、単位数量当たりのコストの妥当性を検討した上で、コスト圧縮のための取組みや使用料・手数料等の適正化など、歳入・歳出の両面から見直しを行う。【別紙4】

(2) 予算編成のルール

①歳入の確保

これまでも、市税に係るモバイル収納の開始や自動販売機設置に係る入札の拡大、ふるさと納税の制度拡大など自主財源確保の取組みを進めてきたところであるが、引き続き、国・県支出金等の積極的な活用のほか、市税の徴収率の向上、広告料収入の拡大など、さらなる自主財源の確保に努めることとする。とりわけ使用料・手数料等については、施設利用や各種行政サービスの提供に際して、受益者に応分の負担を求めることは住民間の公平を図る上で極めて重要であることから、物価の変動や他市との整合性等を含め、適宜見直していく。

また、国・県支出金等が廃止された事業について、代替財源等が措置されない場合は、原則として市費への振替は認めず、一般財源化された事業について継続する場合は、従前の事業スキームにとらわれることなく事業の再編成を検討するなど、「上尾市財政規律ガイドライン」に掲げる『予算編成のルール』を遵守し取り組む。

②歳出構造の改革

すべての事務事業について、必要性、効果及び達成度の観点から、不断に見直しを行うこととし、とりわけ、長期間にわたり継続してきた単独事業等については、その事業開始時と現在の社会情勢が大きく変化し、すでに所期の目的を達成していることが見込まれる場合は、早急に事業の再編成を図るほか、時代の経過により公費投入の役割を終えたものとして国・県支出金が廃止・縮減された事業については、その廃止・縮減に向け積極的に検討する。

事業の新設や拡充など歳出増を伴う予算要求を行う場合は、原則として、当該担当の課又は部内において恒久的な歳出削減につながる見直しを行うなど、財源確保の見通しを持った上での要求とする。

なお、上記に関わらず、本年度に策定する「第8次行政改革大綱・実施計画」に掲げるもののほか、行政改革につながるような事業に対しては、積極的に配分する。

また、コンピュータシステムの改修にかかる予算要求を行う場合は、原則として、システム審査会での審査により認められたものに限るとともに、公共施設の整備・改修等にかかる予算要求を行う場合は、公共施設マネジメントの観点から、緊急性等を勘案することとする。

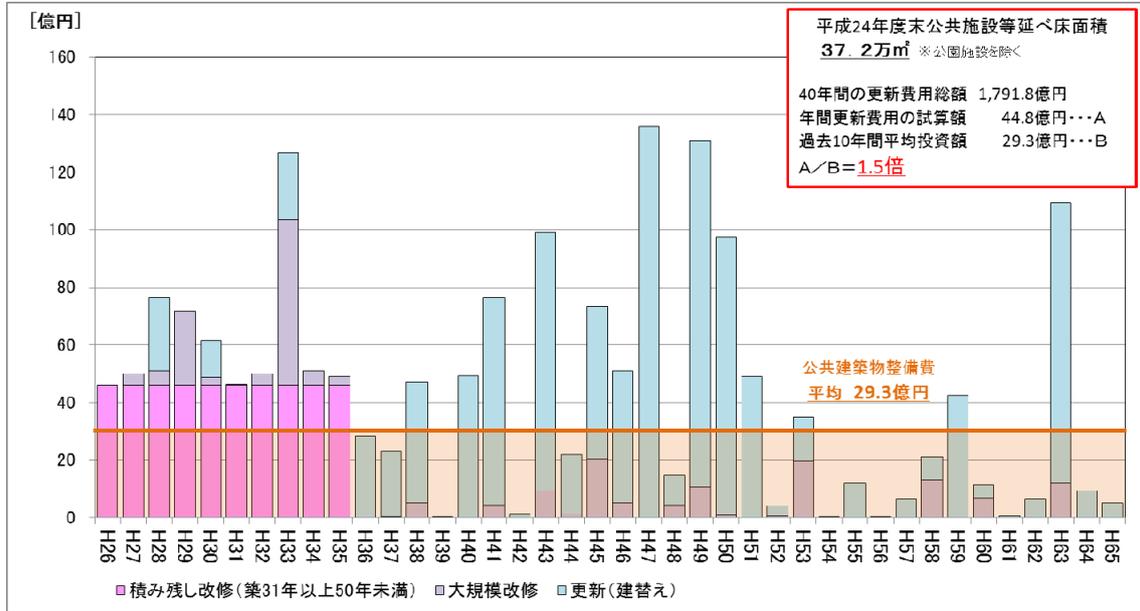
今後も強力に行財政改革の歩を進めるとともに、各種経費の徹底的

な見直し・削減を果敢に実行することで、無駄な財政支出を厳しく抑制するなど、「上尾市財政規律ガイドライン」に掲げる『予算編成のルール』を遵守し取り組む。

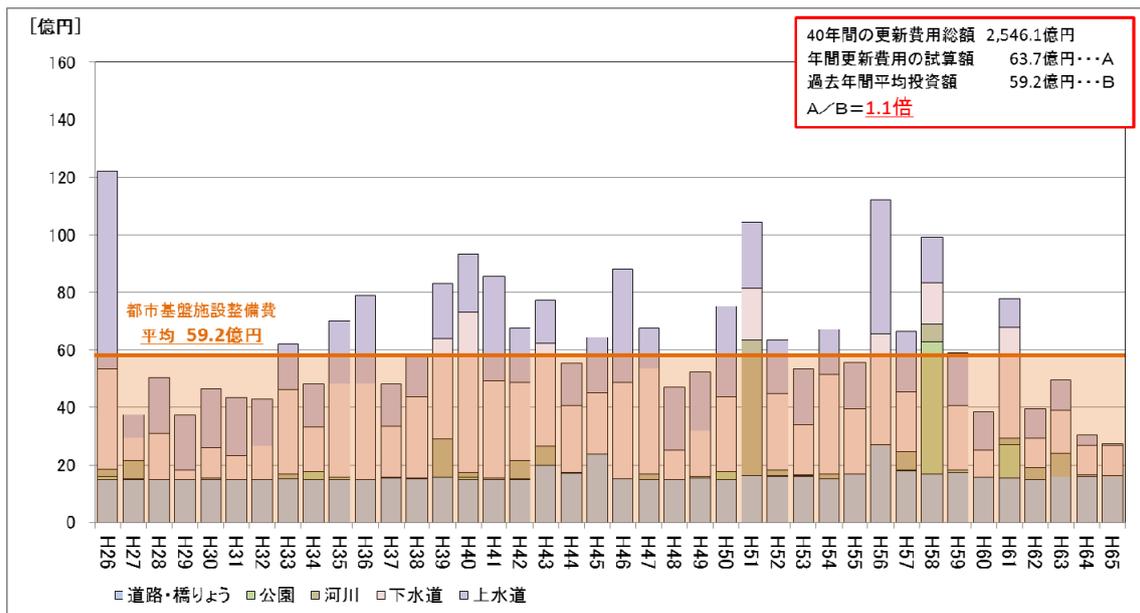
(3) その他留意事項

地方財政計画及び国や県の予算編成や各種制度の見直しの動向が、現時点では不透明な状況にあることから、平成28年度3か年・予算編成の要求後であっても、必要により再調整することとなるので、国や県などの動向を迅速かつ積極的に把握するとともに、活用が可能な国や県等の補助金は適切に活用していくことに留意する。

公共建築物の更新費用予測



都市基盤施設の更新費用予測



財政収支の見通し(平成27～31年度)

ポイント

【一般会計】

- 市税及び地方譲与税等の増収見込みにより、歳入は微増傾向にあるものの、扶助費の大幅な増加により、歳出は増加傾向にあり、財源不足額は拡大する見込み。
- そのため、既存事業の抜本的な見直しなどの歳出抑制策や歳入の見直しなどを徹底し財源不足額を可能な限り縮小していくものとする。

1. 歳入の見通し

(単位:百万円)

区分	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度	平成31年度	計(27～31)
市税	30,264	30,041	30,432	30,432	30,827	31,074	152,806
地方譲与税等	2,849	3,503	3,503	4,070	4,476	4,476	20,028
地方交付税	2,739	2,550	2,450	2,334	2,158	2,130	11,622
国・県支出金	12,065	12,732	12,234	12,700	13,191	13,709	64,566
市債	4,636	5,391	6,252	5,775	5,689	3,916	27,023
その他	3,124	3,350	3,349	3,349	3,349	3,345	16,742
歳入合計	55,677	57,567	58,220	58,660	59,690	58,650	292,787

2. 歳出の見通し

区分	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度	平成31年度	計(27～31)
義務的経費A+B+C	33,777	34,422	35,319	35,915	37,160	38,026	180,842
人件費A	11,915	12,020	12,092	12,022	12,198	12,369	60,701
扶助費B	15,223	15,854	16,522	17,226	17,968	18,752	86,322
公債費C	6,639	6,548	6,705	6,667	6,994	6,905	33,819
普通建設事業費	4,223	6,051	6,885	5,664	5,861	3,379	27,840
その他	19,770	20,177	19,546	19,361	20,199	20,195	99,478
歳出合計	57,770	60,650	61,750	60,940	63,220	61,600	308,160

3. 財源不足額

区分	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度	平成31年度	計(27～31)
財源不足額	△ 2,093	△ 3,083	△ 3,530	△ 2,280	△ 3,530	△ 2,950	△ 15,373

4. 試算の考え方

- 財政運営の健全性を確保していくための方向性を明らかにするため、5年間(平成27～31年度)の財政見通しを策定。
- 消費税率はH29年4月から10%として算出。
- 試算の前提や結果については、ある程度幅を持って理解する必要がある。
- 今後の社会情勢、地方財政制度の変化などに対応するため、毎年度見直しを行う。

○歳入

市税	内閣府公表の「経済財政の中長期試算」から実質GDP成長率を参考に算出
地方譲与税等	平成27年度3か年予算額を基に、消費税増税に伴う地方消費税交付金の増加を加味し算出
地方交付税	平成27年度3か年予算額を基に、歳入は市税等、歳出は扶助費等の増加を加味し算出
国・県支出金	平成27年度3か年予算額を基に、扶助費の伸びや普通建設事業費等を加味し算出
市債	平成27年度3か年予算額を基に、土地開発公社健全化債、臨時財政対策債等を加味し算出
その他	平成27年度3か年予算額を基に上記以外の歳入について算出

○歳出

人件費	退職者・定員管理見込に基づき算出
扶助費	平成27年度3か年予算額を基に、伸び率などを加味し算出
公債費	平成26年度までの市債発行額及び平成27年度以降の市債発行見込額を基に算出
普通建設事業費	平成27年度以降に予定されている主要な普通建設事業を加味し算出(消費税はH29年4月から10%として算出)
その他	平成27年度以降に予定されている上記以外の歳出について算出(消費税はH29年4月から10%として算出)

上尾市財政規律ガイドライン

2014年3月

別紙3

市長マニフェスト上尾が輝る8つのキラリ★Part2
「財政規律の強化により未来へつなぐ財政基盤を確立し、財政健全化を推進します。」

本市の現状と課題

- 生産年齢人口の減少に伴う市税収入の減少
- 高齢化に伴う社会保障関係費の増加
- 公共施設更新問題への対応

ガイドライン策定の目的

- 本市の課題に対応するため、財政規律の維持・向上を図り、もって健全な財政運営に資する

ガイドラインの位置づけ

- 市の各種計画を策定する上で財政的な指針
- 予算編成・執行における職員の遵守義務

財政収支の見通しの策定・活用

- 中期的な財政収支の見通しを策定した上で、課題を把握
- 将来の財政運営の健全性を確保するための方向性を示す

予算編成のルール

1. 歳入の確保

- ・社会経済情勢を踏まえ使用料・手数料等を不断に見直し
- ・事業の拡大・創出及び各実施計画は、財源を含む事業費の見通しを明らかにした上で策定

2. 歳出構造の改革

- ・実施目的等を踏まえ事業及び補助金等を不断に見直し
- ・既存・新規を問わずすべての事務事業について民間事業者等の活用を検討
- ・特別会計は、独立採算又は特定収入による事業実施の原則に基づき自立を促進
- ・公共施設は、施設の規模、設備内容及び維持管理費用等の軽減について十分検討した上で整備

3. 主要3基金の残高確保

- ・財政調整基金残高は、標準財政規模の1割程度を維持
- ・公共施設整備基金残高は、市債充当率を考慮し、公共施設の減価償却累計額の1割程度とし、積増しを実施
- ・市債管理基金残高は、満期一括償還地方債の元金償還額の年次割相当額を毎年度積み増し(発行予定なし)

4. 将来負担の圧縮

- ・全会計における臨時財政対策債を除く市債残高を縮減

予算執行のルール

- ・請負残の執行は原則認めない(基金積み増しのため)
- ・公共施設的设计等について、3か年実施計画の範囲内で実施可能な設計とし、やむを得ない事情によりこれを超えることが見込まれる場合は、事前に財政課と協議を行うこと

上尾市の行政サービスコスト(平成25年度決算ベース)

NO	算定項目	単位当たりコスト	総コスト
1	広報誌の発行	1部当たり 67円	67,673千円
2	土日開庁	1日当たり 1,339,362円	62,950千円
3	住民票等発行及び各種届出受付	1件当たり 1,679円	308,915千円
4	税に関する証明	1件当たり 1,768円	49,929千円
5	市内循環バスぐるっとくんの運行	1回当たり 350円	161,504千円
6	JR上尾駅及び北上尾駅周辺の 放置自転車の警告及び撤去	1日当たり 104,007円	30,682千円
7	家庭ごみの回収及び処理 (自己搬入及び事業系除く)	1集積所当たり 480,973円	2,274,040千円
8	救急車出動	1件当たり 73,055円	638,139千円
9	学校給食の運営(小学校)	1食当たり 527円	1,276,009千円
10	学校給食の運営(中学校)	1食当たり 598円	722,898千円
11	イコス上尾の運営	1部屋当たり 41,320円	82,806千円
12	上尾市コミュニティセンターの運営	1部屋当たり 18,732円	111,944千円
13	上尾市文化センターの運営	1部屋当たり 25,105円	178,046千円
14	学童保育所の運営(公立)	1日当たり 68,247円	19,860千円
15	保育所の運営(公立)	1日当たり 558,976円	2,504,211千円
16	上尾市民体育館の運営	1回当たり 10,980円	97,663千円
17	公民館施設の貸出	1部屋当たり 8,188円	159,039千円
18	図書館における図書の貸出	1冊当たり 261円	351,936千円
19	公園の維持管理	1人当たり(市民) 1,691円	385,611千円
20	市道(街路)の維持管理	1km当たり 581,764円	438,068千円