

# 旭川市行財政改革推進プログラム 2016

(平成 28 年度～平成 31 年度)

一部抜粋

平成 28 年 (2016 年) 5 月

旭川市

## <目次>

### I 旭川市行財政改革推進プログラムの改訂に当たって

1	これまでの行財政改革の取組	1
2	本市の財政状況	3
(1)	収入(歳入)の推移	3
(2)	支出(歳出)の推移	4
(3)	市債残高の推移	5
(4)	投資的経費の推移	6
(5)	基金残高の推移	7
3	本市における課題	8
(1)	厳しい財政状況	8
(2)	人口減少・少子高齢化社会を踏まえた地方版総合戦略の推進	8
(3)	公共施設の老朽化対策と最適配置の推進	8
(4)	公営企業の健全な経営基盤の確立	9
4	更なる行財政改革の必要性	10

### II 改革プログラム2016

1	目標	12
2	推進期間	12
3	推進体制	12
4	行財政改革の取組	12
(1)	改革の基本的な考え方	12
(2)	3本の改革と行財政改革の目指すべき姿	12
(3)	改革プロセス	13
(4)	改革プロセスの効果を高める視点	13
5	収支不足解消の取組	15
(1)	収支不足解消の取組と財源確保額	15
(2)	その他の財源確保策について	16

### III 行財政改革の取組

1	推進事項及び取組項目一覧	17
2	個別表	
(1)	改革プロセス1 効果的かつ効率的な行政運営の確立に向けて	28
(2)	改革プロセス2 持続可能な財政運営の確立に向けて	59
(3)	改革プロセス3 市民主体のまちづくりの推進に向けて	87
(4)	改革プロセス4 市役所のスリム化と組織力の向上に向けて	95

### IV 財政健全化の指標の設定

### V 行財政改革の推進にあたって

#### 資料

改革を進める新たな視点	102
-------------	-----

## 2 本市の財政状況

### (1) 収入（歳入）の推移

本市の特徴としては、収入全体に対して自主財源である市税の割合が低い一方、地方交付税や国・道支出金<sup>(注8)</sup>の割合が高い構造となっており、財政的な自由度は低い状況が続いています。

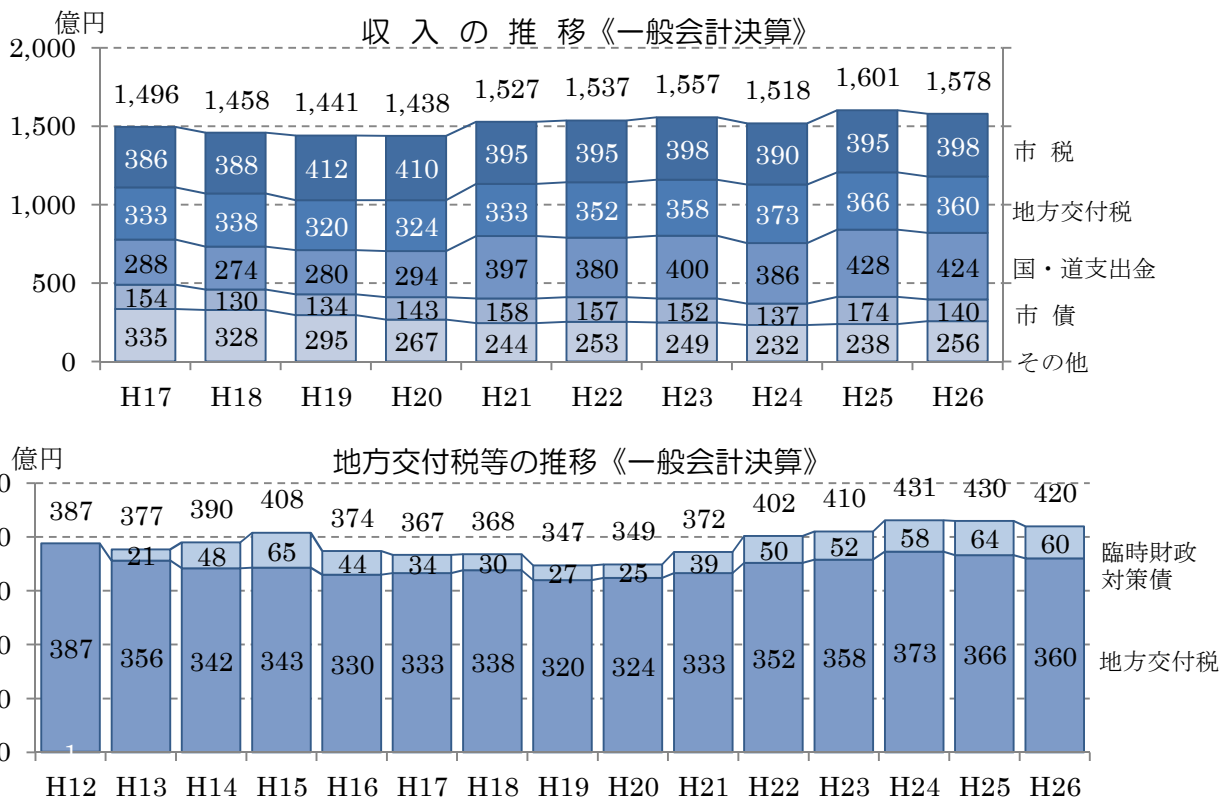
市税は、平成9年度の443億円をピークに、国の減税政策などにより減少傾向で推移し、平成19年度に税源移譲や定率減税の廃止によって一旦増加しましたが、平成21年度には景気低迷の影響などにより大きく減少し、その後はほぼ横ばいの状態が続いています。

地方交付税は中核市に移行した平成12年度には大きく増加しましたが、その後は国の三位一体の改革<sup>(注9)</sup>による国庫補助金の縮減に併せた税財源の移譲と地方交付税の見直しとともに、平成13年度から地方交付税の不足分が臨時財政対策債<sup>(注10)</sup>に振り替わったことなどにより年々減少しました。平成21年度からは国の緊急経済対策などにより増加しましたが、平成25年度以降は減少に転じております。

このように、地方交付税は国の施策によって左右されやすく、将来の見通しが立てにくい財源でもあるため、自主財源である市税を安定的に確保することが喫緊の課題です。

また、地方交付税と臨時財政対策債の合計額は平成19年度から増加傾向にありますが、この増加分は主に扶助費<sup>(注11)</sup>の増加に対応するものであり、本市の財政に余裕が生じているわけではありません。

【表1 収入の推移（一般会計<sup>(注12)</sup>決算）】



(注8) 国・道支出金

市が行う事業に対して、国や北海道が使い道を特定して交付する支出金の総称。補助金や負担金などがある。

(注9) 三位一体の改革

国の関与を縮小し、地方の権限・責任を拡大して、地方分権を一層推進することを目指し、国庫補助負担金改革、税源移譲、地方交付税の見直しの3つを一体として平成18年度までに行った改革。

(注10) 臨時財政対策債

平成13年度に創設された地方債で、地方の財源不足を補填するために、本来地方交付税として交付されるべき額の一部を振り替えて発行される特例地方債。実質的な地方交付税とされ、各地方公共団体が借入れ、後年度の償還費について全額地方交付税の算定に算入される。

(注11) 扶助費

生活保護法、児童福祉法などの法令に基づいた生活保護費や児童手当などの支給や、市が単独で行う各種扶助の経費。

(注12) 会計区分

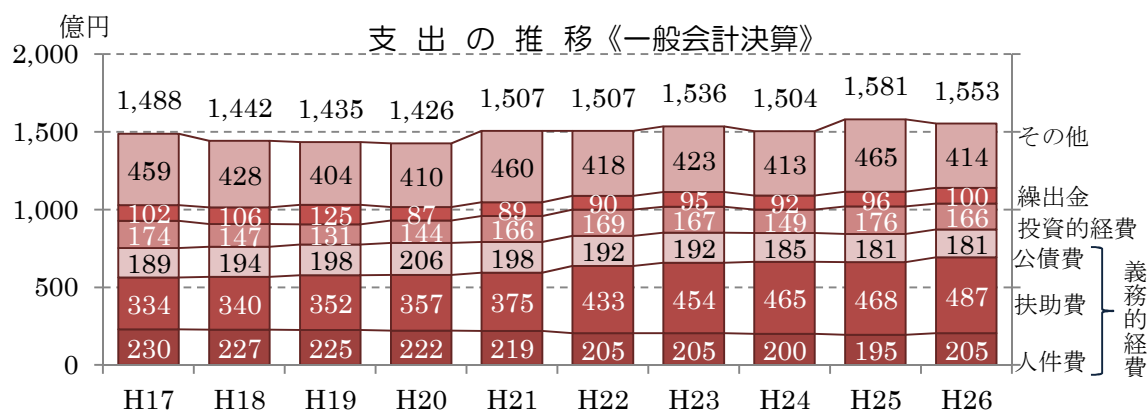
- ・一般会計：道路や公園の整備、福祉事業、ごみ処理など、市民生活全般にわたる支出や収入等を経理する基本的な会計。
- ・特別会計：特定の収入を特定の事業に使う場合など、一般会計と区別して経理する必要がある場合に設けている会計で、国民健康保険事業などがある。また、特別会計の中でも水道・下水道事業、病院事業は民間企業と同じように料金収入によってサービスの提供や経営をしているため「企業会計」という。
- ・普通会計：各市町村の決算状況を比較するため、総務省が便宜的に定義している会計。本市では一般会計のほか、動物園事業特別会計、育英事業特別会計、母子福祉資金等貸付事業特別会計が含まれる。

## (2) 支出（歳出）の推移

本市の支出は、福祉・医療サービスなどの社会保障関係経費である扶助費の増加が著しく、平成26年度決算では支出全体の3分の1を占めています。また、公債費<sup>(注13)</sup>、扶助費、人件費は義務的経費と言われ、平成26年度決算では支出全体の56%を占めています。

この義務的経費は、市の行政サービスに必要なため、国でも地方交付税などである程度財政措置がなされていますが、この経費が増加すると財政構造の硬直化、つまり、市で使い道を自由に決めることができる財源の余裕がなく、その他の行政サービスに影響が生じるおそれがあります。このため、公共事業である投資的経費や公債費、人件費などの抑制に努めてきましたが、財政構造の硬直化はなかなか改善しない状況です。

【表2 支出の推移（一般会計決算）】



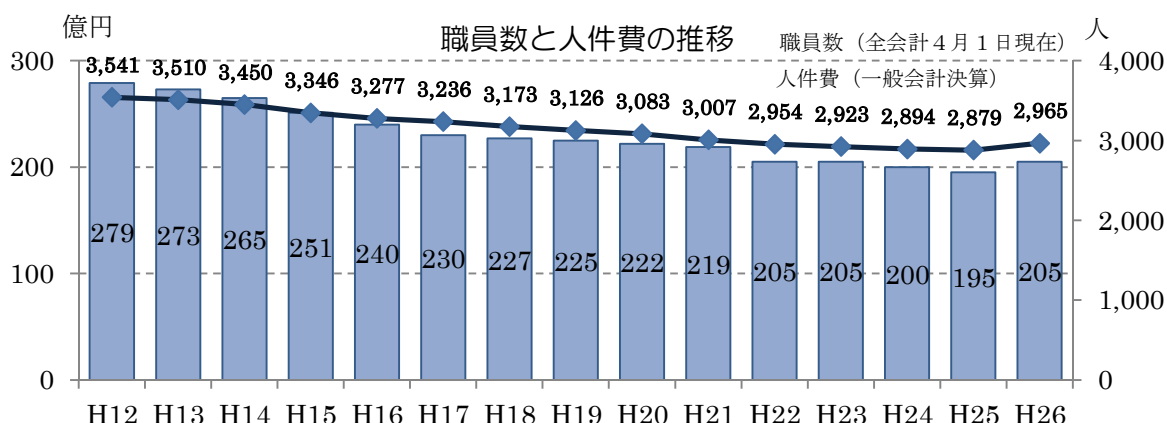
### ア 人件費の推移

人件費は、議員、委員、職員の給料や手当などの経費をいい、これまでアウトソーシング、事務改善、事業の見直しなどにより職員数を削減したほか、給与の独自削減<sup>(注14)</sup>や各種手当の見直しに取り組んできました。

その結果、中核市に移行した平成12年度以降、職員数は年々減少し、人件費はこの10年（平成16年度～平成26年度）で35億円減少しています。

なお、平成26年度は86人増加していますが、これは消防広域化や再任用職員のフルタイム化などが主な要因となっています。

【表3 職員数と人件費の推移】



(注13) 公債費

施設建設などのために借り入れた市債の元金・利子や一時借入金の利子を支払うための経費。

(注14) 給与の独自削減

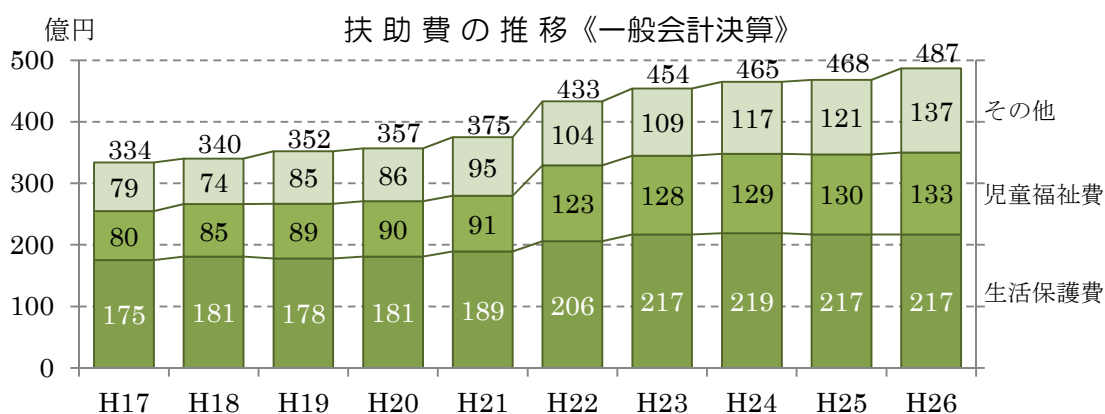
市が独自に実施している給料の減額措置及び昇給の抑制措置をいう。職員給料の減額措置は、平成18年度から平成25年度まで行ったが、平成23年度から平成25年度までの3年間は昇給の抑制措置も実施した。なお、特別職の給料は現在も独自削減（市長18%、副市長等の特別職9%）を継続している。

## イ 扶助費の推移

扶助費は、生活保護費や児童福祉費など子供から高齢者までの福祉・医療サービスに使われる経費であり、市の支出では最も大きな金額となっています。中でも生活保護費の割合が大きく、扶助費全体の半分程度を占めていますが、平成23年度以降はほぼ横ばいとなっています。また、児童福祉費は、平成22年度に子ども手当が創設されたことや、保育所の整備に伴う運営費の増加などにより、年々、増加傾向となっています。

なお、平成26年度の増加は、全額国からの財源で賄われる臨時福祉給付金支給費や子育て世帯臨時特例給付金支給費が主な要因であり、その増加分を除くと、平成24年度以降の増加は以前よりも緩やかになっています。

【表4 扶助費の推移（一般会計決算）】

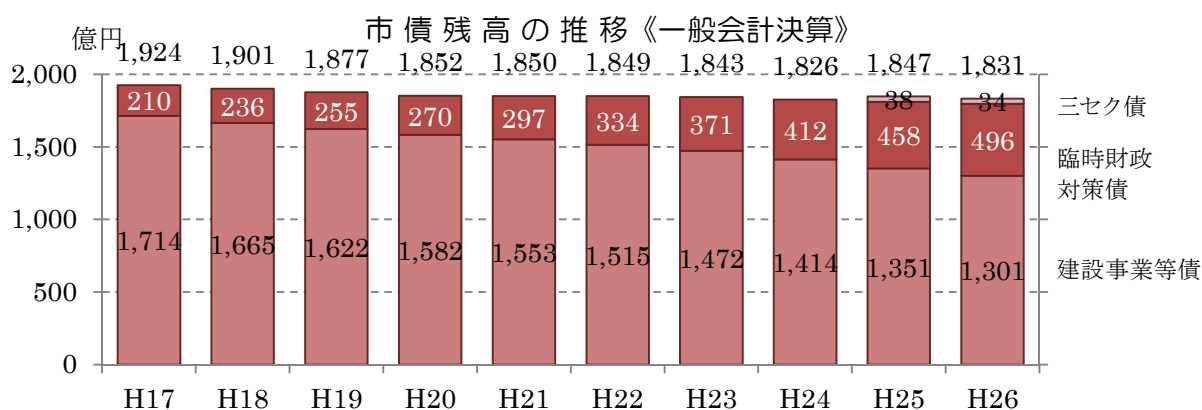


## (3) 市債残高の推移

市債は、主に道路、公園、市営住宅や学校などを建設する際に借り入れます。これらの施設は将来にわたって利用されるものなので、複数年にわたる償還を通じて世代間の負担の公平性を確保する財政運営の有効な手法でもあります。一方で将来に負担を残すことにもなるため、公共事業の抑制を進めるほか、建設事業に借り入れる市債（ここでは建設事業等債といいます。）の発行額を縮減することにより、市債残高全体は年々減少しています。一方で、地方交付税の振り替わりである臨時財政対策債は、増加しており、市債全体で見ると大きく減少していない状況となっています。

なお、平成25年度は、旭川市土地開発公社の解散に当たり第三セクター等改革推進債を発行したため、市債残高は一時的に増加しています。

【表5 市債残高の推移（一般会計決算）】

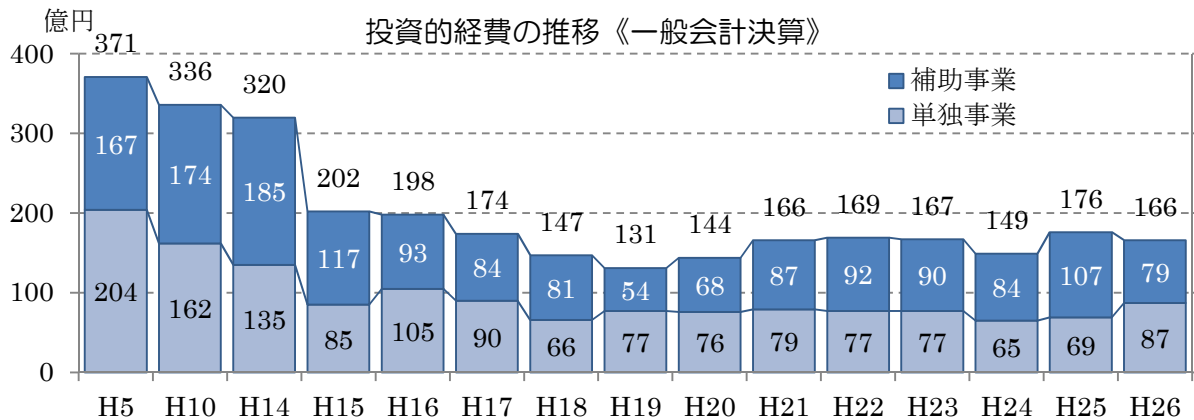


#### (4) 投資的経費の推移

投資的経費は、主に道路、公園、市営住宅や学校の施設整備費用で、社会基盤整備のほかに雇用の確保といった効果もあり、市の政策にも関わる重要な事業です。事業費は、平成5年度にピークを迎え、平成14年度までは高い水準で推移しています。その後、景気の低迷と多額の市債残高により全国的に財政状況が悪化し、本市も事業費と市債の両面で抑制に取り組んできているところですが、平成19年度からは国の緊急経済対策や耐震化の取組などにより、徐々に増加傾向にあります。

近年の社会経済情勢や本市の財政状況などを考えますと、以前のような事業規模を確保することは難しいと考えられますが、既存施設の老朽化が進んできており、安定的な施設運営を維持するためにも、財政の健全化により財源を捻出し、一定程度の更新整備を進めていかなければなりません。

【表6 投資的経費の推移（一般会計決算）】



## (5) 基金残高の推移

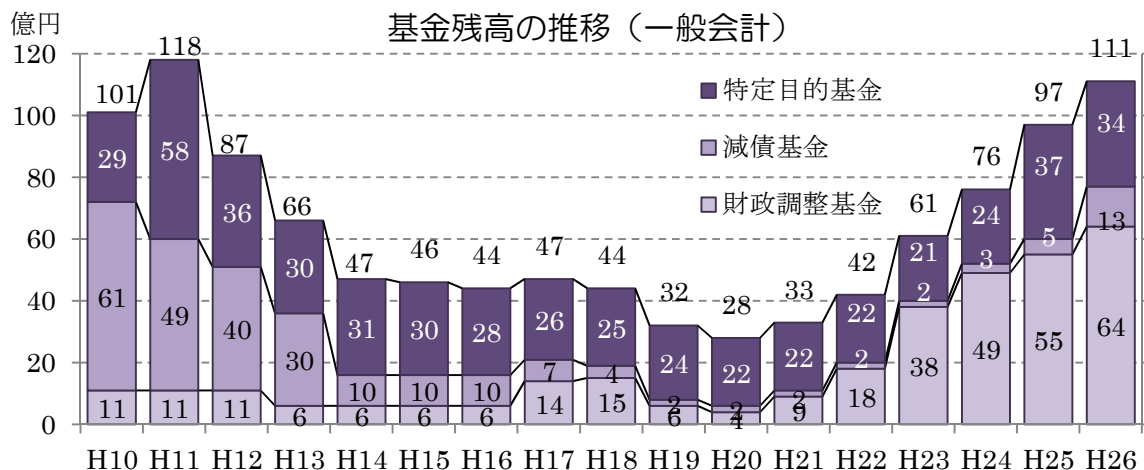
基金は、特定の目的のために資金を積み立て、運用するために設けられた財産であり、財政の調整財源として活用する財政調整基金と、市債の償還財源として活用する減債基金、特定の事業目的のために活用する特定目的基金があります。

財政調整基金と減債基金は、厳しい財政状況が続いたため、収支不足分に対して取り崩してきた結果、平成20年度には両基金の残高合計が6億円にまで落ち込み、危機的な状況になりましたが、その後、健全化プラン等による取組を進めると同時に、地方交付税の増加などによって基金を積み立てることが可能となり、平成21年度以後は年々増加し、平成26年度末で77億円にまで増加しましたが、中核市平均の128億円と比べるとまだ大きな開きがあります。

特定目的基金は庁舎建設整備基金<sup>(注15)</sup>など将来に備えて積み立てている基金もありますが、長寿社会生きがい基金<sup>(注16)</sup>は、毎年の事業費を確保するために、平成15年度から取り崩す状況が続いているため、資金残高は年々減少傾向にあります。

財政調整基金は予算の収支不足分を補填する状況が続いており、また、特定目的基金は、事業費に充当することで残高が減少しているものもあり、いずれも枯渇してしまう可能性がありますので、計画的な活用が必要となっています。

【表7 基金残高の推移（一般会計）】



(注15) 庁舎建設整備基金

庁舎の建設整備事業の財源に充てるための基金。

(注16) 長寿社会生きがい基金

長寿社会に対応する社会福祉活動に必要な経費の財源に充てるための基金。

### 3 本市における課題

#### (1) 厳しい財政状況

本市の現在の財政状況は、前述のとおり依然として厳しい状況にあります。

その主な要因については、収入については自主財源の収入全体に占める割合が低く、地方交付税に依存した財政構造であること、支出については扶助費を含め、公債費や人件費といった義務的経費の支出全体に占める割合が増加していることで、財政構造の弾力性が損なわれていることが挙げられます。

これらが今すぐに改善する見通しはなく、今後の財政運営は決して楽観視できるものではありません。

また、政府が平成27年6月に定めた「経済財政運営と改革の基本方針2015」では、国と地方を合わせた基礎的財政収支を平成32年までに黒字化する目標を掲げた「経済・財政再生計画」が盛り込まれ、経済再生と財政健全化の双方を実現するため、歳出全般にわたる聖域なき徹底した改革を進めることとしており、国の動向をこれまで以上に注視していく必要があります。

地方財政では、経済・財政再生計画に基づき、国庫支出金等の見直しや地方交付税では頑張る地方自治体を支援する動きが見られており、本市ではこれらの動向を強く意識して的確に対応していくことが求められます。

#### (2) 人口減少・少子高齢化社会を踏まえた地方版総合戦略の推進

旭川市人口ビジョン<sup>(注17)</sup>では、本市は老年人口比率が全国平均を上回る一方、年少人口比率は全国平均を下回り、少子高齢化が進行しつつある中で、現状のまま推移すると、2060年には人口が192,000人、老年人口比率が47%となると推計しています。

そのため、合計特殊出生率の向上や若年層を中心とする人口流出の抑制を柱に、人口減と社会減への対応を一体的かつ早期に集中して取り組むことで、人口244,000人、老年人口比率35%とする目標を掲げています。

少子・高齢化の急激な進行による将来的な生産年齢人口（15～64歳）に伴い、税収の減少や医療、介護などの社会保障関係経費の増大が見込まれ、中長期的に本市財政への大きな影響が懸念されております。旭川市まち・ひと・しごと創生総合戦略<sup>(注18)</sup>では、安心して妊娠、出産、育児ができる総合的な支援や移住に関する総合的な環境整備、小中連携・一貫教育や少人数学級の推進など教育環境の充実などの取組を進めることによる自然減への対応、出生率の向上への対応を最優先課題としており、本市の地域資源を最大限に活用し、まちの魅力を高めていくことが求められます。

#### (3) 公共施設の老朽化対策と最適配置の推進

本市では、昭和40年代以降、町村合併などによる人口の増加に伴い、様々な公共施設を整備してきましたが、その多くが整備から30年以上経過し、老朽化が進んでいることから、その修繕や建替えなどの費用は今後更に増大し、旭川市公共施設白書<sup>(注19)</sup>では現在の施設保有量を維持した場合、今後40年間では年間平均約11.4億円の費用が必要（公共施設更新費用試算ソフトによる試算）としています。

また、人口減少など社会構造の大きな変化が予想される中では、現在保有する公共施設の全てを最適な状態で将来にわたって維持していくことは難しいと考えられ、公共施設の総量を人口に見合った規模に最適化していくことが必要です。

こうしたことから、公共施設の最適な配置、施設の長寿命化、維持管理の適正化などを進めるため、旭川市公共施設等総合管理計画<sup>(注20)</sup>を策定しましたが、今後は財政的な負担軽減を図りながら、市民に公共施設サービスを持続的に提供していくことが課題となっています。

また、昭和33年に建設された総合庁舎は、耐震性が不足しているという安全性の問題のほか、築後50年以上を経過し老朽化が著しく、狭あい化、分散化といった様々な問題があり、新たな庁舎整備は喫緊の課題となっています。

一方で、その整備費用は多額となることが見込まれる中、平成10年に創設した庁舎建設整備基金の残高は、平成26年度末で13億4千万円にとどまっているほか、活用が必要不可欠な市債については、市町村合併を行った自治体が活用できる、有利な市債が本市では活用できないことから、この財源をどのように確保していくかが本市の財政運営上、大きな課題となっています。



#### (4) 公営企業の健全な経営基盤の確立

市立旭川病院は道北の基幹病院として、良質で安全な医療サービスを提供するとともに、地域医療、救急医療、不採算医療、広域医療、高度医療といった分野を積極的に担い、公的病院としての使命を果たしています。

経営面では、平成21年度から地方公営企業法の全部適用に移行し、病院事業管理者を設置して自律的かつ効率的な病院経営に努めているところですが、思うように改善が進んでおらず、平成26年度決算においては13億4千万円の医業損失が生じています。また、現金預金期末残高(キャッシュフロー計算書)については、平成26年度末で9億4千万円と、2年前の平成24年度末からおおよそ半減している状況となっています。

水道局では給水区域の拡張等による市民の生活用水の水需要への対応のほか、水洗化による環境衛生の向上等に取り組んでいるところですが、水道・下水道事業ともに整備・拡張の時代から維持・管理の時代を迎えていることに加え、人口減少等による水需要は減少傾向にあり、収入の伸びは期待できない状況となっております。

また、老朽化した既存施設の更新や長寿命化のほか、都市機能のライフラインとして自然災害への対応などに取り組む必要があります。

こうしたことから、公営企業における経営改善は急務となっており、事業経営の見直しが喫緊の課題となっています。

---

(注17) 旭川市人口ビジョン

まち・ひと・しごと創生法に基づき、本市の人口の現状を分析し、人口に関する市民の認識を共有し、今後目指すべき将来の方向と人口の将来展望を提示したもの。

(注18) 旭川市まち・ひと・しごと創生総合戦略

まち・ひと・しごと創生法に基づき、本市の雇用や子育て、移住などについて実情に応じた目標や施策の基本的方向等を定めた指針。

(注19) 旭川市公共施設白書

本市の現状や公共建築物の将来にわたっての見通し及び課題を客観的に把握・分析することを目的として策定したもの。

(注20) 旭川市公共施設等総合管理計画

施設保有量の最適化や施設の維持管理及びコストの抑制と財源確保などの基本方針を取りまとめ、今後、本市がどのように公共施設マネジメントを推進していくかを示した指針。

#### 4 更なる行財政改革の必要性

本市が将来にわたって持続可能なまちづくりを進めていくためには、厳しい財政状況をはじめ、本市が抱える課題について、迅速かつ的確に対応していかなければなりません。平成27年度には制度改正等により地方交付税が大幅に減少しており、その影響が今後も続くと考えられることから、今回推計した平成31年度までの財政収支見通しでは、累計73億4千万円の収支不足額が見込まれております。

一方で、平成28年度から第8次総合計画がスタートしますが、目指す都市像である「世界にきらめくいきいき旭川 ～笑顔と自然あふれる北の拠点～」の実現に向けて、見込まれる収支不足額を解消し、計画を着実に推進していく必要があります。

こうしたことを踏まえ、第8次総合計画に掲げる施策の推進について財政面から補完するため、第8次総合計画の平成39年度までの健全な財政運営を見据え、改革プログラム三訂版の計画期間を前倒して再度改訂することとし、旭川市行財政改革推進プログラム2016（平成28年度～平成31年度）（以下「改革プログラム2016」という。）を策定することとしました。

#### ■平成28年度から平成31年度までの財政収支見通し

（単位：億円）

項目		H28	H29	H30	H31
1	経常収入	1,232.3	1,243.5	1,254.8	1,260.6
主な内訳	市税	394.0	390.9	380.3	378.3
	地方交付税	335.0	338.4	340.6	342.9
	地方消費税交付金	67.7	73.4	87.6	87.6
	国庫支出金	285.2	289.6	294.1	298.6
2	経常支出	1,106.2	1,116.7	1,122.6	1,130.9
主な内訳	人件費	194.3	193.5	194.0	191.5
	扶助費	499.0	506.1	513.4	521.0
	公債費	180.1	181.8	179.4	182.3
3	収支差引（1－2）	126.1	126.8	132.2	129.7
4	一般財源振替額	68.0	54.8	53.3	61.3
5	臨時費充当可能額（3＋4）	194.1	181.6	185.5	191.0
6	臨時費	194.1	206.7	212.4	212.4
	繰出金	117.6	119.5	122.1	123.4
	特別会計	86.2	88.5	90.7	92.9
	企業会計	31.4	31.0	31.4	30.5
	公共事業	16.1	24.1	27.5	24.9
	その他	60.4	63.1	62.8	64.1
収支過不足額（5－6）		0.0	△25.1	△26.9	△21.4
収支過不足の累計額		0.0	△25.1	△52.0	△73.4

#### ◎財政収支見通しの主な考え方

平成28年度予算額（平成28年第1回臨時会における補正予算の一部を含む）を基準に次の要素を見込んで推計しています。また、収入・支出ともに消費税率の引上げを見込んでいます。（平成29年4月以後10%）

- ・「経常収入」「経常支出」は、国庫支出金等の特定財源を含んだ予算総額
- ・「一般財源振替額<sup>(注2 1)</sup>」は、臨時財政対策債などの臨時費で使用可能な財源を見込む
- ・「市税」は、現時点で想定できる増減要素を見込む
- ・「地方交付税」は、市税などの収入や扶助費などの支出の増減要素を見込む
- ・「地方消費税交付金<sup>(注2 2)</sup>」は、消費税率の引上げを見込む
- ・「国庫支出金」は、扶助費分の伸び率を見込む
- ・「人件費」は、退職者数などを考慮し、現在の制度に基づいて推計
- ・「扶助費」は、過去の実績等による伸び率をもとに推計
- ・「公債費」は、年利0.9～1.3%を基準に推計
- ・「繰出金<sup>(注2 3)</sup>」は、特別会計分は過去の実績から、企業会計分は財政計画等から推計
- ・「公共事業」及び「その他」は、推進計画事業調査等における見込額をもとに推計

---

#### (注2 1) 一般財源振替額

市税のようにどの事業にも充当できる財源として整理したもの。

#### (注2 2) 地方消費税交付金

現行のいわゆる消費税として納めている8%のうち、1.7%分が地方消費税であり都道府県税に当たる。当該地方消費税の2分の1は、人口と従事者数の割合により按分して市町村に交付される。

#### (注2 3) 繰出金

一般会計、特別会計及び基金の間で、その会計から他の会計等に資金を移す場合を「繰出」、他の会計からその会計に資金が移される場合を「繰入」という。