

行財政改革推進プラン2025の策定にあたって

本市では、「行財政改革大綱」（平成18年2月策定）の実実施計画となる「集中改革プラン」の策定以降、東日本大震災による一時的な中断はありましたが、継続して計画的な行財政改革の推進について全庁的に取り組み、一定の成果を挙げてきたところです。

しかしながら、本市の行財政を取り巻く環境は、本格的な少子高齢化・人口減少社会の到来による税収の減少や社会保障関係費の増大、震災復興に伴うハード事業の実施による施設の維持管理費の増加などから、一層厳しさを増すものと予想されます。

また、昭和40年代後半から学校教育施設をはじめ多くの公共施設が整備されており、道路、橋梁等のインフラ施設を含め、今後、多くの施設で更新や大規模改修等の時期を迎えることから、老朽化が進む施設に対して適切に対応しなければなりません。

このような見通しの中、今後の行財政運営としては、RPA等をはじめとするIT技術の目覚ましい発展、新型コロナウイルス感染症に係る社会変革への対応など、社会情勢の変化を的確に捉えながら、効率的・効果的な行財政運営を今以上に加速させる必要があります。

このことから、今後の行財政改革に関する基本的な方針として、「限られた行財政資源を活かした持続可能な行財政運営の推進」を掲げ、この度、各種取組を推進するための「行財政改革推進プラン2025」を策定したものであります。

今後は、本プランに基づき、各種取組を着実に実施し、効率的・効果的な行財政運営が図れるよう、全職員が一丸となって行財政改革に取り組んでまいりますので、市民の皆様の御理解と御協力をお願いいたします。

結びに、本プラン策定にあたり、貴重な御意見や御提言をいただくなど熱心な御審議をしていただきました石巻市行財政改革推進委員会の委員の方々に対し、心から感謝申し上げます。

令和3年 月

石巻市長 亀山 纈

1 石巻市の現状

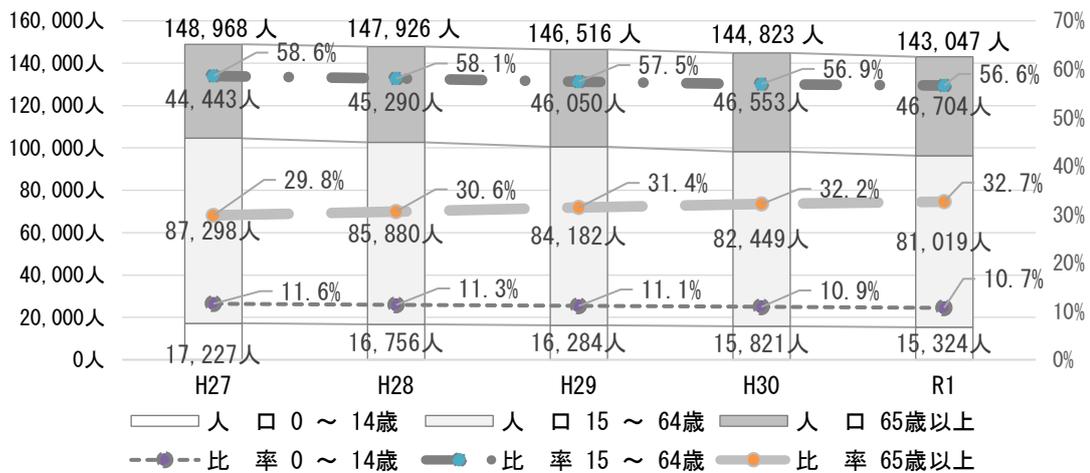
(1) 人口推移

本市の人口は、令和元年（9月30日現在）に143,047人となり、人口減少傾向が続いています。年齢3区分別人口構成の推移をみると生産年齢人口※1と年少人口※2が減少している一方で、老年人口※3は、増加が続いています。

また、年齢別人口比率の推移をみても、平成27年と令和元年との比較で、年少人口比率が11.6%から10.7%に、生産年齢人口比率では、58.6%から56.6%にそれぞれ減少しています。その一方、老年人口比率は、29.8%から32.7%に増加しています。

このような状況を踏まえると、本市における少子高齢化が一層進行していることがうかがえます。

◆人口と年齢3区分別人口構成の推移（各年9月30日現在）



(出典：住民基本台帳)

【人口推移のポイント】

- ・人口は減少傾向、特に生産年齢人口と年少人口が減少
- ・老年人口は増加傾向

※1 生産年齢人口：15歳から64歳までの人口（生産活動の中核をなす年齢の人口層）

※2 年少人口：15歳未満の人口

※3 老年人口：65歳以上の人口

(2) 財政状況

本市の財政規模は、震災前の規模（570億円から680億円程度）を大幅に上回った中で推移してきましたが、扶助費※4の増加などから、令和元年度における経常収支比率※5は102.2%となるなど、財政の硬直化が続いています。また、今後の財規規模は、令和3年度以降、復興期間の終了に伴い縮小する見込みです。

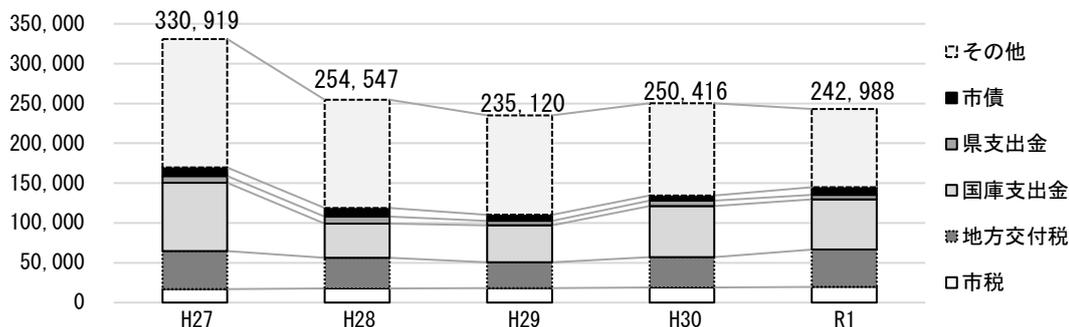
① 歳入・歳出決算の推移（普通会計※6）

ア 歳入の状況

市税は、近年増加傾向で堅調に推移していますが、生産年齢人口の減少傾向は今後も進むものと見込まれることから、歳入の根幹である市税収入の見通しは、不透明な状況です。また、もう一つの歳入の柱である地方交付税も普通交付税において、人口減少や令和3年度からの一本算定※7と相まって、減少傾向となる見込みです。

◆歳入決算の推移

（単位：百万円）



（出典：地方財政状況調査）

※4 扶助費：支出することが制度的に義務付けられ、容易に削減できない義務的経費（人件費、扶助費、公債費の計）の一つで、社会保障制度の一環として、各種法令（生活保護法、児童福祉法、老人福祉法等）などに基づいて支出される経費

※5 経常収支比率：人件費、扶助費などの経常的経費に市税や普通交付税などを中心とする経常的収入がどの程度充当されているかという割合を示し、この数値が高いほど臨時的財政需要に対して余裕がないことを表す財政構造の弾力性を見るための指標

※6 普通会計：地方財政統計上、統一的に用いられる会計区分

※7 一本算定：合併後10年間は、旧市町村が存在しているものとみなして算定（合併算定替）された普通交付税の合算額を下回らない額が交付され、合併により交付税上の不利益を被らない特例が定められている。この特例により、合併年度及びこれに続く10年間は、「合併算定替」により算定された額が交付されるが、11年目以降の5年間で段階的に縮減され、16年目以降は本来算定（一本算定）による額の交付となるもの。

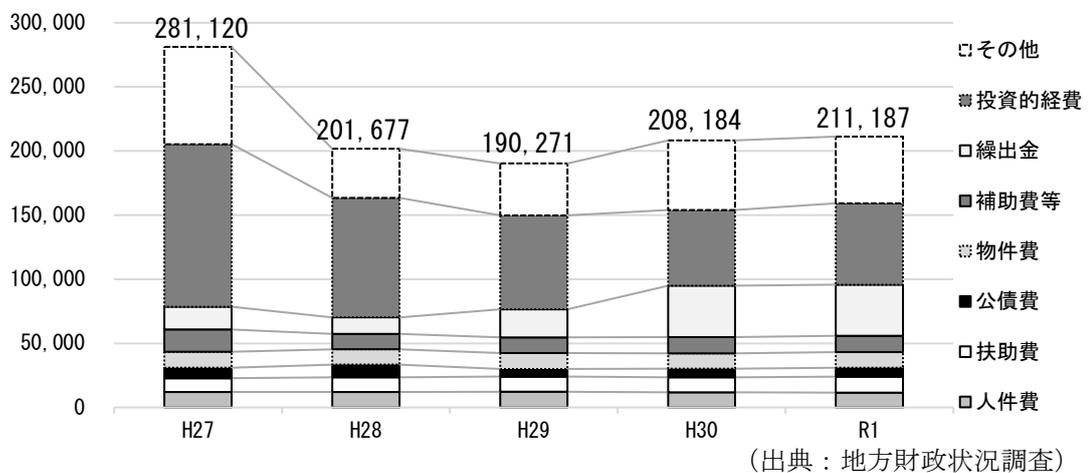
イ 歳出の状況

人件費は、平成30年度から採用者数の抑制などを行っているため、平成29年度をピークに減少傾向にあります。

一方、扶助費は、障害福祉や生活保護などの社会保障関係費を中心に増加傾向にあり、少子高齢化の急速な進行により、さらに増加が見込まれます。また、公債費についても市債発行額の増加に伴う元利償還金が増加し、令和3年度から復興公営住宅の元金償還が開始されることに伴い、さらに増加となる見込みです。

◆歳出決算の推移

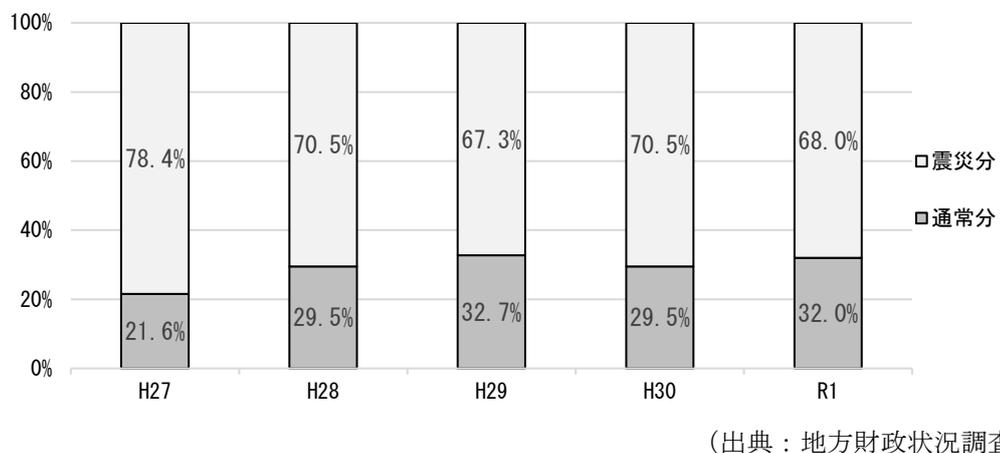
(単位：百万円)



ウ 通常分・震災分の歳出割合の推移

震災以降は、予算規模が大幅に増加していますが、歳出のおおよそ7割から8割が復旧・復興事業関連となっています。

◆通常分・震災分の歳出割合の推移



② 経常収支比率

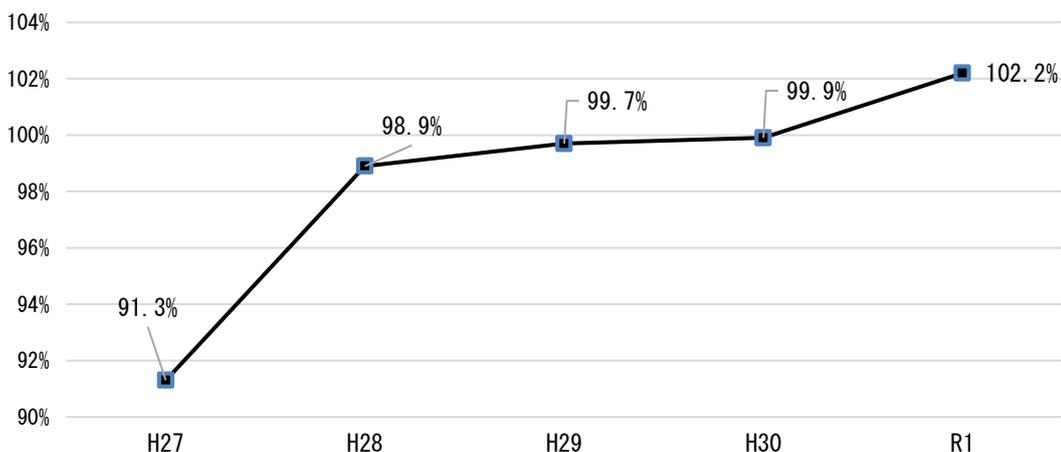
本市の経常収支比率は、近年100%前後で推移しており、財政の硬直化が続いています。

経常収支比率が上昇している要因としては、経常的収入の根幹をなす普通交付税が合併算定替に係る激変緩和措置の縮減による影響などから、大きく増加しない中、こうした収入で賄われる扶助費や公債費の増加のほか、高齢化や医療給付費の伸びにより介護保険事業や後期高齢者医療保険事業への繰出金等の経常的支出が増加傾向となっているためです。

【算定式】

$$\text{経常収支比率} = \frac{\text{経常経費充当一般財源等※8}}{\text{経常一般財源等※9}} \times 100$$

◆経常収支比率の推移



(出典：地方財政状況調査)

※8 経常経費充当一般財源等：毎年度経常的に支出される経費に充当された経常一般財源等

※9 経常一般財源等：毎年度決まって入ってくる収入のうち、用途が特定されずどのような経費にも使用することができる財源

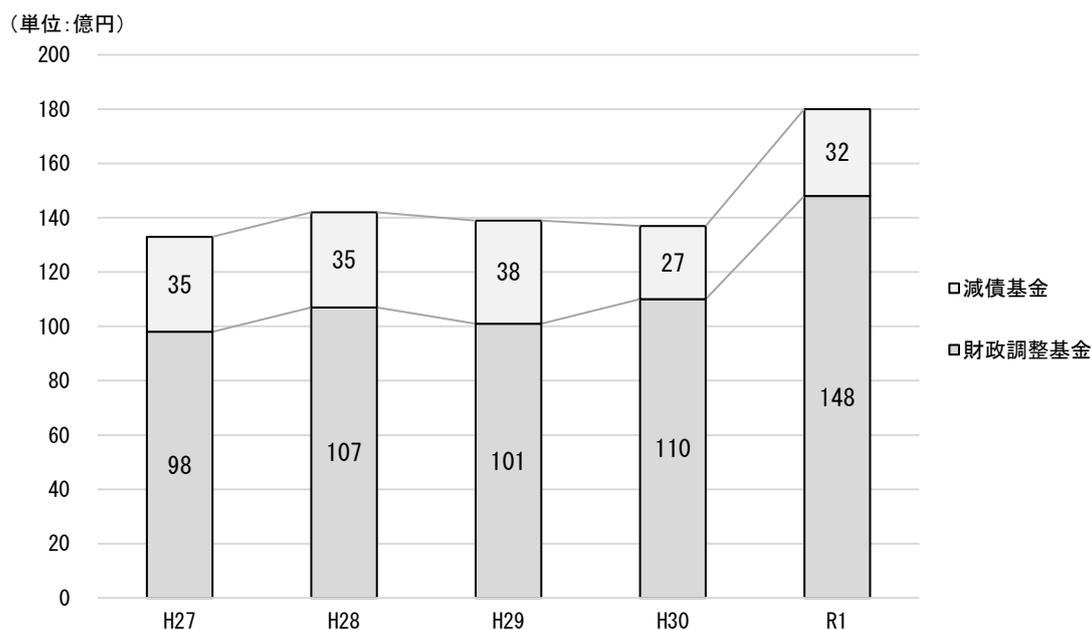
③ 積立金現在高

年度によって生じる財源の不均衡を調整するため設置している財政調整基金※10は、一般的に標準財政規模※11の10%が適正とされており、令和元年度決算時点では、残高が約148億円となっており、適正とされる残高（約40億円）を上回っています。

また、その他の基金についても減債基金※12をはじめ復興財源として積立している東日本大震災復興交付金基金や震災復興基金、将来の復興公営住宅を含む市営住宅の維持管理のため積立している市営住宅管理運営基金など、多くの残高を保有した状況で推移しています。

しかし、財政調整基金は、市税や地方交付税の減少と扶助費や復興事業に伴い整備した公共施設等の維持管理費が増加する見込みのため、残高は減少する見通しです。また、その他の基金についても、復興事業の財源としてその多くを取り崩しする予定であることから、基金総額は減少する見込みです。

◆財政調整基金・減債基金現在高の推移



(出典：地方財政状況調査)

※10 財政調整基金：地方公共団体が財源に余裕がある年に積み立て、年度によって生じる財源の不均衡を調整し、計画的な財政運営を行うための貯金

※11 標準財政規模：地方公共団体の通常的な状態で通常収入されると見込まれる経常的な一般財源の規模

※12 減債基金：償還期限を繰り上げて市債の償還を行う場合や、年度によって市債の償還が多額になる場合に、その財源として活用するための貯金

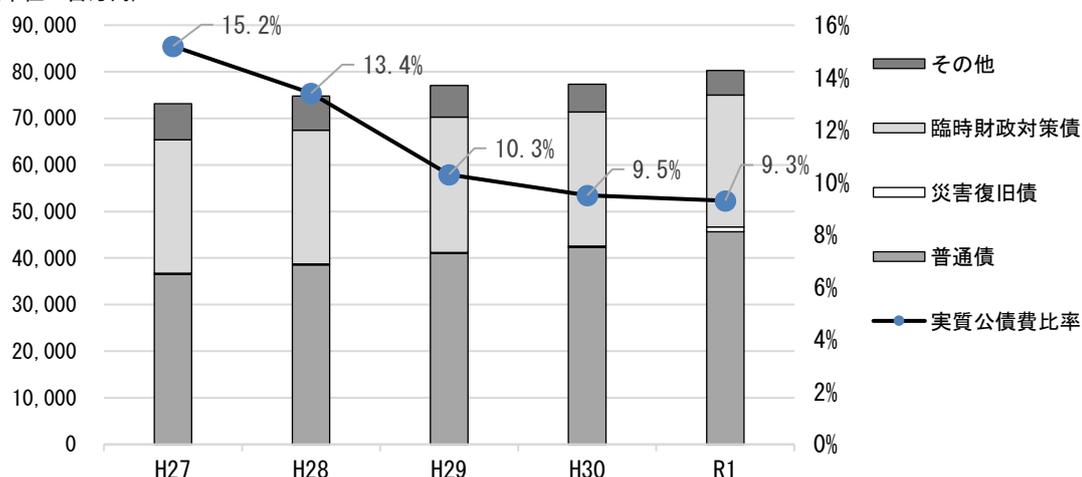
④ 市債現在高・実質公債費比率

復興事業に伴い普通建設事業が増大している中でも国県支出金や基金の活用をはじめ、市債の積極的な繰上償還により市債残高の抑制に努めていますが、豪雨災害などの発生に伴う想定外の市債や高止まりする臨時財政対策債※13の発行により、市債残高は増加傾向にあります。

こうした中でも、実質公債費比率※14は、ここ数年10%を下回る水準で推移しており、健全性を維持していますが、今後は、市税や地方交付税の減少に伴う標準財政規模の縮小や復興事業に伴い発行した多額の市債の元金償還の開始により、上昇する見込みです。

◆市債現在高・実質公債費比率の推移

(単位：百万円)



(出典：地方財政状況調査・決算に基づく健全化判断比率)

【財政状況のポイント】

- ・ 歳入は、根幹である市税の見通しは不透明であり、地方交付税も減少傾向
- ・ 歳出は、扶助費や物件費の増加に加え、これまでの復興事業や予期せぬ災害等に伴う市債発行によって公債費も増加する見込み
- ・ 財政調整基金は、歳入の減少と歳出の増加により、減少する見通し
- ・ 実質公債費比率は、歳入の減少や公債費の増加により、上昇する見込み

※13 臨時財政対策債：地方一般財源の不足を補うために特例として発行できる地方債（償還時には全額地方交付税措置）

※14 実質公債費比率：地方公共団体の財政規模に対する借入金（市債）の返済額（公債費）の割合

(3) 公共施設（ハコモノ施設）及びインフラ施設の状況

本市では、昭和40年代後半頃から学校教育施設を中心とした大量の公共施設を整備しており、これらの施設については、老朽化の進行により、今後、更新や大規模改修が必要となっています。また、道路及び橋梁等のインフラ施設についてもすでに更新時期を迎えている施設が多数存在し、公共施設と同様に老朽化対策が必要となっています。

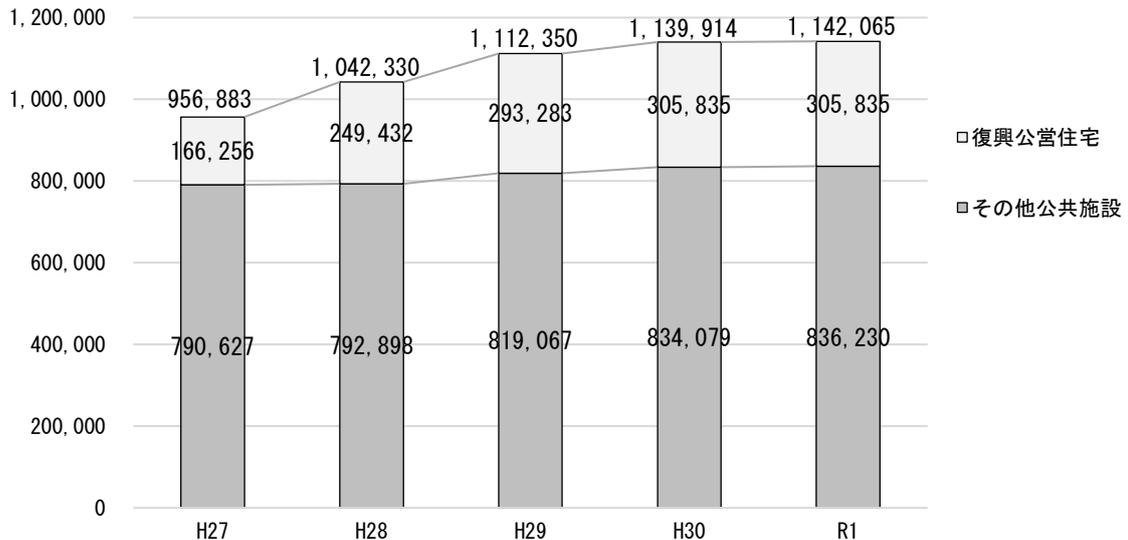
施設の更新や大規模改修には多額の費用を要することから、平成27年度に「公共施設等総合管理計画」を策定し、計画的に取り組んでいます。

しかしながら、震災からの施設の復興・復旧事業による複合文化施設や下水道施設等新たな施設等の整備が進められており、維持管理費は増加する見込みです。

厳しい財政状況を踏まえ、施設の統廃合など適正規模・配置に努め、維持管理費の削減を進める必要があります。

◆公共施設の延床面積の推移

(単位：㎡)



(出典：行財政改革推進本部報告数値)

【公共施設等のポイント】

- ・老朽化の進行により、多くの公共施設で更新や大規模改修等が必要
- ・道路や橋梁等のインフラ施設でも更新時期を迎えている施設が多数存在
- ・施設の更新や大規模改修には多額の費用を要するほか、新たに整備された公共施設等に係る維持管理費も増大
- ・将来的に全ての施設を現状のまま維持するのは困難なため、統廃合等による適正配置が必要

(4) 職員数の推移

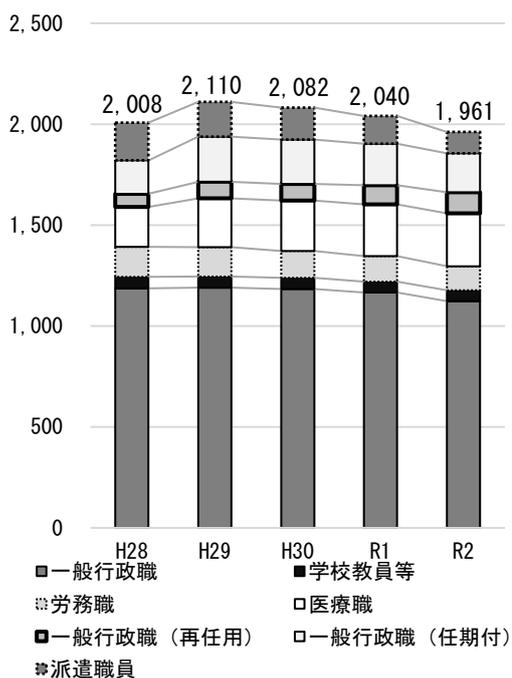
本市では、震災の発生以降、復旧・復興事業に係るマンパワーの確保のため、他自治体からの職員派遣、任期付職員の採用、再任用制度の実施等により平成29年度まで増加傾向が続いていましたが、平成30年度からは、将来の定員適正化を見据え、新規採用者数の抑制のほか、他自治体からの派遣職員数の減などから減少傾向に転じています。

職員数については、厳しさを増す今後の財政状況を勘案した場合、さらなる定員管理の適正化を進める必要があります。

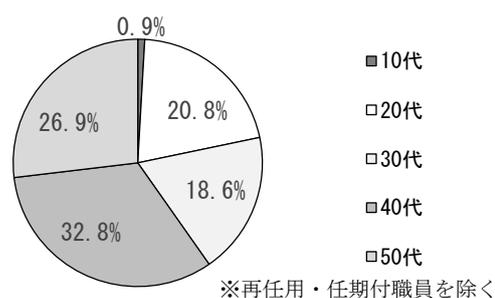
なお、令和2年4月1日現在の一般行政職員（再任用、任期付を除く。）の年齢構成は、40代以上の職員が多く、職員全体の59.7%を占め、また、職階別職員（保育士、再任用及び任期付を除く。）では、補佐級の職員の割合が高くなっており、年齢別及び職階別の双方で構成バランスに偏りが見られます。

◆職員数の推移（各年4月1日現在）

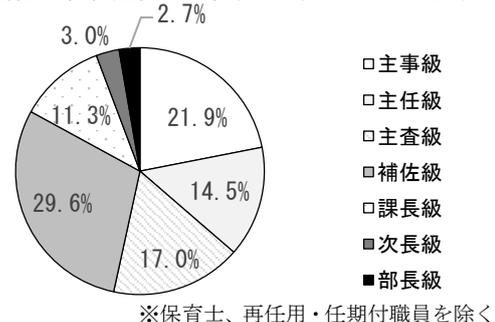
（単位：人）



◆年齢別職員割合（令和2年4月1日現在）



◆職階別職員割合（令和2年4月1日現在）



（出典：人事課資料）

【職員数推移のポイント】

- ・震災発生以降、マンパワー不足から職員数が増加
- ・復興期間の終了と厳しさを増す今後の財政状況を見据え、職員数の適正化が必要

(5) 財政収支見通し

令和2年12月に試算した財政収支見通しでは、令和3年度から令和5年度までの3年間において、地方交付税の減少や公債費の増加などで、約44億円の財源不足が見込まれております。

さらに、令和6年度以降も令和5年度と同額で歳入と歳出が推移した場合、本プランの計画期間である令和7年度末では、約66億円の財源不足に拡大することになります。

こうした財源不足への対応は、財政調整基金を取崩すことで調整することになり、令和7年度末の財政調整基金の残高は、約8億円程度まで減少するものと見込まれます。

(単位：億円)

項 目		R 2	R 3	R 4	R 5	R 6	R 7
歳 入	市税	191.3	189.3	190.3	189.9		
	地方交付税	451.0	176.6	172.2	170.2		
	国県支出金	657.3	181.0	161.9	149.5		
	繰入金	844.7	40.7	16.9	18.8		
	市債	135.1	48.6	68.8	49.3		
	その他	394.1	110.9	108.7	106.1		
	歳入合計	2,673.5	747.1	718.8	683.8		
歳 出	人件費	129.1	124.3	123.0	122.0		
	扶助費	126.5	121.6	121.6	120.9		
	公債費	62.7	70.5	76.2	75.2		
	投資的経費	126.1	102.4	78.7	44.9		
	物件費	115.5	115.5	116.9	116.3		
	補助費等	265.8	119.2	117.5	114.3		
	繰出金	60.8	61.0	60.2	59.7		
	その他	60.4	52.7	48.5	46.1		
	復旧・復興分	1,821.8	10.1	4.8	3.6		
	歳出合計	2,768.7	777.3	747.4	703.0		
歳入歳出差引額 (A)		△95.2	△30.2	△28.6	△19.2		
決算剰余金及び積立金 (B)		21.6	14.6	11.5	8.1		
財政調整基金取崩 (A)+(B)		△73.6	△15.6	△17.1	△11.1	△11.1	△11.1
財政調整基金の年度末残高		74.4	58.8	41.7	30.6	19.5	8.4

※繰入金に財政調整基金は含まない。

財政調整基金が約66.0億円減

【新規プランの必要性】

持続可能な行財政運営には、適正規模の財政調整基金残高を維持する必要があることから、新規プランの策定を通じ、行財政改革を着実に推進することにより、財政効果を生み出しながら、財源不足の一定程度の軽減を図るものです。

2 これまでの行財政改革の取組

本市では、平成17年の1市6町の合併後、厳しい財政状況に対応するため平成18年2月に「行財政改革大綱」を、平成19年2月に具体的な取組を進める「集中改革プラン」をそれぞれ策定し、行財政改革に取り組んできました。

平成23年2月には、「行財政改革推進プラン」を策定し、行財政改革に取り組むこととしておりましたが、震災により取組が中断されました。

その後、震災の復興期間においても、様々な課題への対応や復興後の安定的な行財政運営を図る必要があることから、「行財政運営プラン」を平成27年2月に策定し、効率的・効果的な市政運営の実現や、市民協働の推進、職員の意識改革・組織風土改革などに向け、行財政改革を推進してきました。

行財政運営プランにおいては、5つの基本目標に110の取組項目を設けており、令和元年度までに市立高校の統合や各種公共施設の指定管理者制度の導入、使用料等の見直しなど、16項目の取組が完了しています。

また、計画期間の最終年度である令和2年度において、一定の取組成果が示されるなど、計画期間中に完了する項目もあります。

なお、行政組織の見直しや職員の人材育成、各種徴収業務の収納率の向上などの項目については、計画期間終了後も継続的に取り組む必要があります。

策定年度	名 称	計画期間
平成17年度	行財政改革大綱	平成18年度～
平成18年度	集中改革プラン	平成18年度～平成22年度
平成22年度	行財政改革推進プラン	平成23年度～平成27年度 ※東日本大震災により中断
平成26年度	行財政運営プラン	平成27年度～令和2年度

3 行財政改革推進プラン2025について

(1) 策定目的

本格的な人口減少や少子高齢化社会の到来による、市税や地方交付税の歳入の減少及び社会保障関係費と併せ、復興事業で整備した新たな公共施設の維持管理費などの歳出の増加により、今後の行財政運営は厳しさを増すものと予想されます。

また、突発的に発生する自然災害や新型コロナウイルス感染症対策などの緊急的な財政負担に対応するためには、一定程度の財政調整基金を確保する必要があります。

こうした複雑・多岐にわたる行財政課題に対応し、行財政運営を継続していくためには、人と組織を強化し、歳入の確保を図りながら、事務事業の見直しなどの効率化を進めていかなければなりません。

このため、「限られた行財政資源を活かした持続可能な行財政運営の推進」を基本方針に掲げ、行財政改革に係る各種取組を実施していきます。

(2) 構成

行財政改革推進プラン2025は、行財政改革大綱に掲げた5つの基本的な考え方を踏襲しつつ、策定目的である「限られた行財政資源を活かした持続可能な行財政運営の推進」を達成するため次の3つの「基本目標」を定めます。

基本目標1 **市民参画・協働の推進と行政サービスの充実**

基本目標2 **財源の創出と安定確保**

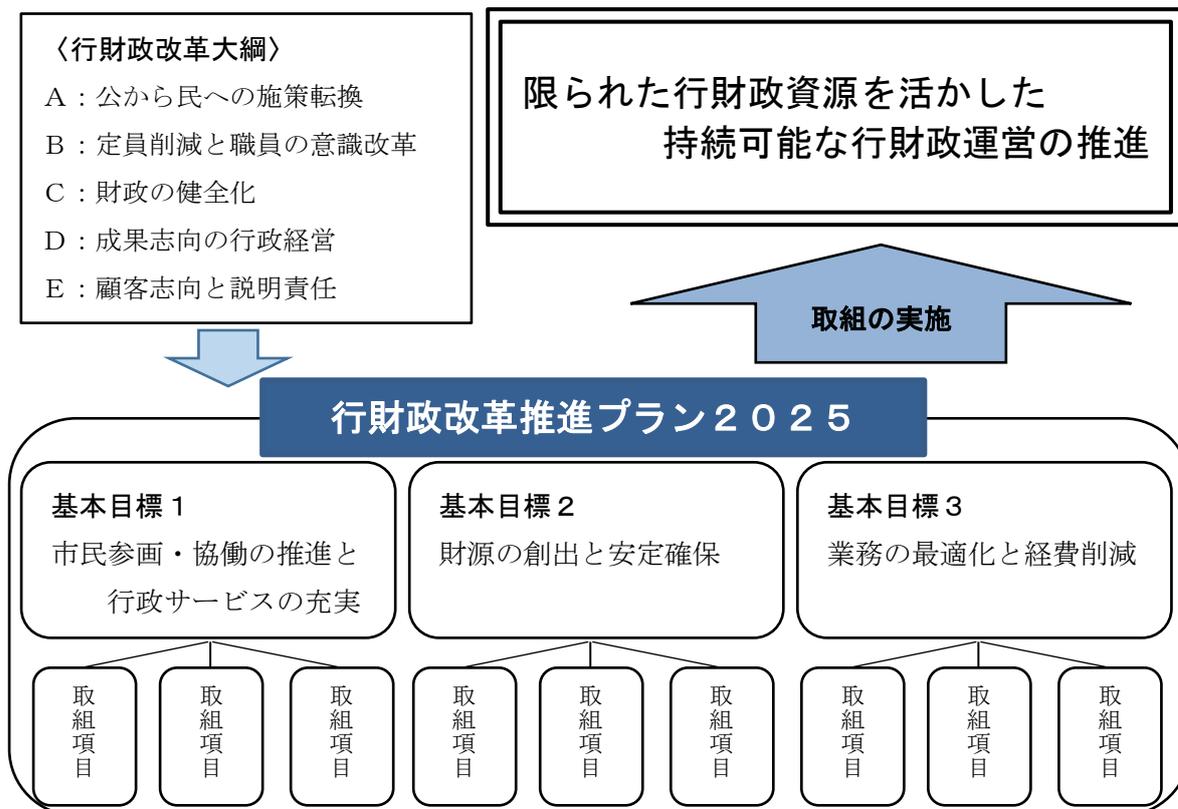
基本目標3 **業務の最適化と経費削減**

それぞれの「基本目標」に取組項目を設定し、具体的な取組を進めます。

取組項目については、これまでの行財政運営プランにおける取組内容を改めるなど、継承する52項目と、今回、新たに取り組む15項目を合わせた67項目としました。

行財政改革推進プラン2025では、これら67項目の取組を推進し、基本目標の達成を図っていきます。

《行財政改革推進プラン2025の構成イメージ》



基本目標 1 市民参画・協働の推進と行政サービスの充実

【背景・課題】

震災により被災した地域では、新たに街が再建され、また、市内においても人口動態の変動があり、地域ごとの新たなまちづくりが求められています。

そうしたことから、地域住民が必要とする行政サービスの充実を図りながら、市民とともに地域の発展を進めなければなりません。

また、多様化する市民ニーズや新型コロナウイルス感染症に係る社会変革などに対応するため、行政サービスの向上が図られる効率的な組織づくりを目指す必要もあります。

このため、さらなる行政サービスの充実に向けた仕組みづくりと、意欲と能力の向上を図る人材育成による組織の活性化が必要となっています。

【方針】

地域の実情に合わせた市民協働のまちづくりと併せ、多様化する市民ニーズに対応するため組織の活性化に向けた取組による「市民参画・協働の推進と行政サービスの充実」を図ります。

基本目標 2 財源の創出と安定確保

【背景・課題】

市税収入は、震災以降増加傾向が続いていましたが、復興事業や住宅再建の収束に加え、今後は、本格的な少子高齢化や人口減少社会の到来に伴う生産年齢人口の減少などにより、納税義務者数も減少が見込まれ、縮小傾向となる見通しです。

また、地方交付税についても、その中心となる普通交付税が、令和2年度に合併算定替が終了し、令和3年度からは一本算定されるほか、人口減少も相まって減少していく見通しです。

このことから、歳入の中核となる市税や地方交付税が減少する見通しのため、歳入環境の悪化が懸念されており、保有資産の処分や有効活用等の財源確保の取組を推進するとともに、既存財源の一層の確保が必要となっています。

【方針】

歳入環境の悪化を見据え、新たな財源確保策と併せ、既存財源である市税等の収納率向上などに取り組み「財源の創出と安定確保」を図ります。

基本目標 3 業務の最適化と経費削減

【背景・課題】

義務的経費である扶助費は、障害福祉や生活保護などの社会保障関係費を中心に増加傾向にあり、また、少子高齢化の急速な進展を背景に、さらに増加が見込まれます。

また、震災により被災した公共施設等の再建や新たに整備された公共施設等に係る維持管理費が増大する見通しであることに加え、震災により増加した市有地の効率的な管理が必要となっています。

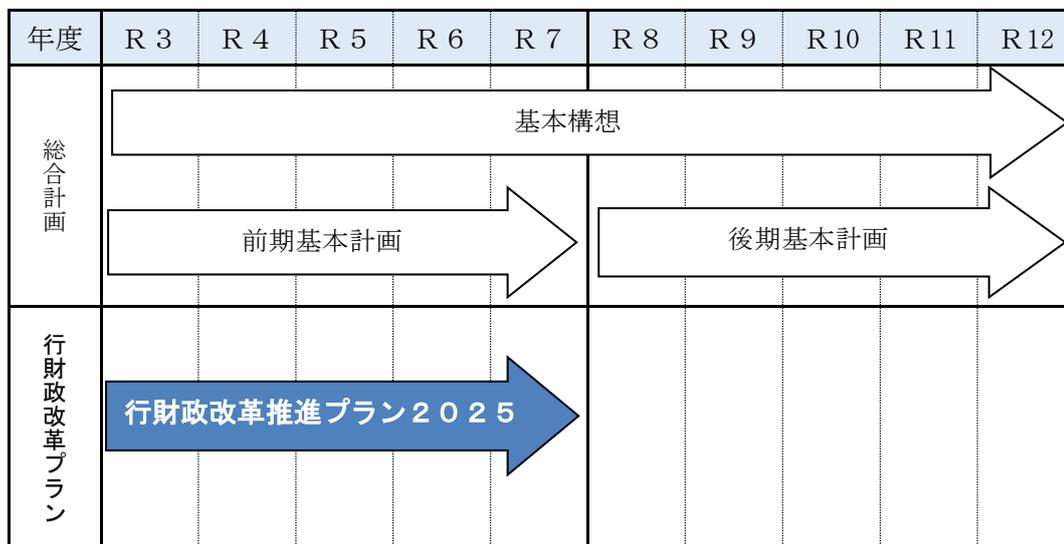
このため、歳出増加に伴う財政状況の悪化が懸念されることから、歳入に見合った歳出構造の構築のため、公共施設の維持管理費の削減や業務の民間活用、見直しなどによる効率的・効果的な行財政運営が必要となっています。

【方針】

歳出の一層の増加が見込まれるため、業務の適正な見直しや経費の削減に努め、効率的・効果的な「業務の最適化と経費削減」を図ります。

(3) 計画期間

令和3年度から令和7年度（2021年～2025年）までの5年間とし、総合計画の前期基本計画に合わせた期間とします。



(4) 財政効果（目標）額

行財政改革推進プラン2025の取組項目による財政効果（目標）額は、令和3年度から令和7年度までの5年間で概ね「60.5億円」と設定します。

この財政効果（目標）額の積算については、歳入は単年度ごとの額を計上し、歳出は効果が生じた年度以降も継続することから累積で計上しています。

各取組項目の財政効果（目標）額の詳細については、50ページから51ページまでに一覧表を記載しています。

（単位：億円）

区 分		R 3	R 4	R 5	R 6	R 7	計
基本目標 1	市民参画・協働の推進と行政サービスの充実	0.2			0.1	0.1	0.4
基本目標 2	財源の創出と安定確保	1.1	2.5	3.2	4.1	4.0	14.9
基本目標 3	業務の最適化と経費削減	5.6	5.9	9.1	9.3	15.3	45.2
財政効果（目標）額		6.9	8.4	12.3	13.5	19.4	60.5

(5) 推進体制

行財政改革推進プラン2025の進行管理や点検、評価は、「行財政改革推進本部」を中心として全庁をあげて行うとともに、市民等の意見も反映できるよう行財政改革推進委員会での点検、評価についても検討します。

また、計画期間中において、社会情勢の変化などにより新たな取組が必要となった場合は、取組項目の追加も随時行っていきます。

なお、プランの進捗や取組状況等については、ホームページ等で公開し、積極的な情報提供に努めていきます。