

栗山町第5次総合計画

第●章
基本構想

1 計画の趣旨

本町では、これまで昭和46年より4期にわたり総合計画を策定し、経済成長にあわせて発展型のまちづくりを推進し、町民生活を支える社会基盤の形成が一定水準に達するなど、今日ある町の礎を築いてきました。平成10年には、向こう10ヵ年を想定して「栗山町第3次発展計画(第4次総合計画)」を策定し、目指すべき将来像を「心のふれあう豊かな文化都市」と定め、町政を推進してきました。

その一方で、近年、国の三位一体改革(注 -P10)や、長引く景気の低迷など厳しい経済情勢の中で、税収や地方交付税(注 -P10)の伸びを期待することは難しく、町の財政運営は極めて厳しい状況にあります。また、本町を取り巻く社会情勢も大きく変化しており、地方分権の推進、少子高齢化、高度情報化、国際化など時代の転換期にあります。

そのため、徹底した行財政改革の取り組みはもちろん、経済の高成長や人口増加を前提としたまちづくりから、地域の資源(人、文化、モノ、資金)を活かしたまちづくりへの転換が必要とされています。

以上のことから、今回策定する第5次総合計画は、町財政の健全化を重要課題と位置付け、同時に、町民の参加と合意による個性的なまちづくりを進める「維持可能な自律した地域自治」の観点に立ち、栗山町議会基本条例第8条第1号の規定に基づく議決を経て、町政の指針として策定するものです。

2 計画の位置づけ

1 計画の役割

本計画は、財政の健全化と、自律的で個性的な町政運営の両立を前提に、今後7年間の町政の進むべき方向性を明らかにし、その具体化に向けた政策、施策を計画的かつ総合的に推進するための指針であり、町民全体の「まちづくり計画」となるものです。

2 計画の原則

(1) 総合計画に基づく政策展開

本計画に基づく政策の展開を基本とし、計画に記載の無い施策・事業は、緊急的なものは除き、予算化しない原則を確立します。

(2) 本計画の実行過程

本計画に係わる立案・決定・実行・評価の過程は、情報公開、町民参加、財務・法務、政策評価などの仕組みと関連付けて進められるものとします。

3 計画の機能

(1) 計画の期間

急速に変わる社会情勢に対応するため、町長任期に合わせた計画期間とします。

(2) 計画の財源

本計画の推進に係わる財源は、町財政の中長期試算における歳出に組み入れており、政策の実現に向けた財源の確保をしています。

(3) 施策目標と主要事業

本計画に基づく成果思考の政策展開に向けて、施策単位で可能な限り目標値を設定し、その目標達成に向けて取り組む主な事業を明確にします。

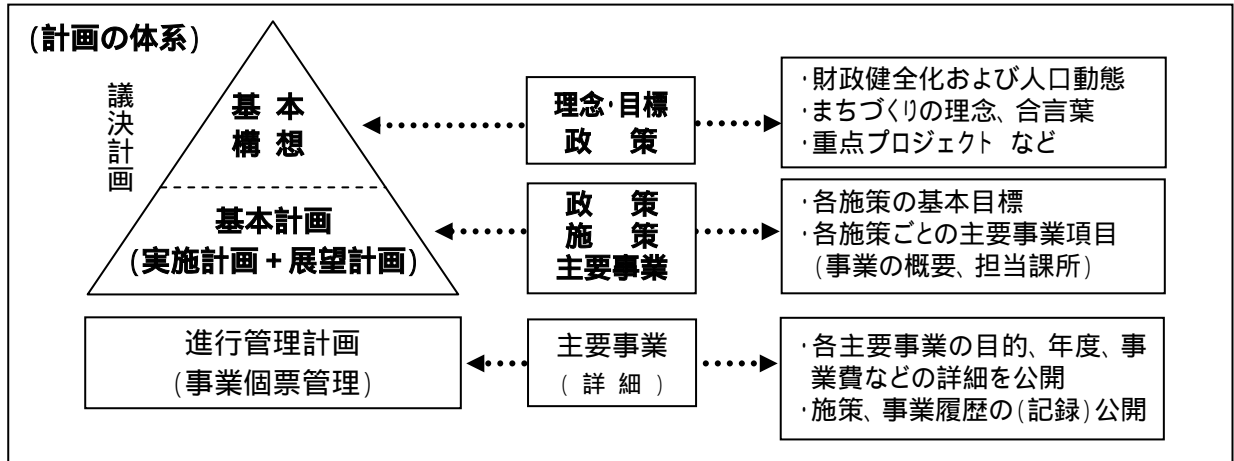
4 近隣市町村との連携・協力

少ない費用で実効ある町民サービスの実現に向けて、近隣市町村との連携・協力も推進します。

3 計画の構成

1 計画の体系

本計画は、その期間を7ヵ年とする「基本構想」、「基本計画」、「進行管理計画」からなり、このうち前2者を議会基本条例第8条第1号に基づく議決の対象とします。



2 基本構想

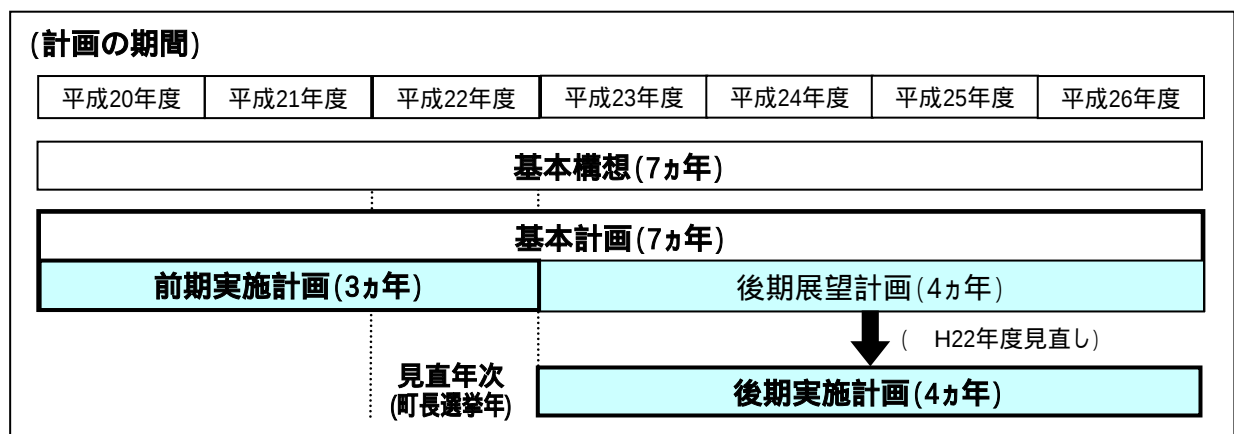
計画推進の前提となる行財政の現状と改革の方向、計画の枠組み(体系)と策定・改定の手続き、まちづくりの理念と基本的な政策の方向性、さらには、施策・主要事業の適正な進行管理手法などを定めます。基本構想は第5次総合計画の第1章とします。

3 基本計画

基本計画は「前期実施計画」(3ヵ年)と「後期展望計画」(4ヵ年)により構成します。前期実施計画は実施が確実な施策・事業からなり、後期展望計画は現時点において想定される将来展望を概略的に示します。実施計画の主要事業については、事業の概要と担当課所を明示し、優先度の高いA事業を前期実施計画において実施し、現時点で優先度の低いB事業については後期展望計画に位置付けています。後期実施計画(4ヵ年)は、前期実施計画における施策・主要事業の評価、町長選挙における当選者の公約、当初の後期展望計画の再検討を踏まえて前期実施計画の3年目に策定し、4年目から実行します。

4 進行管理計画

進行管理計画は、実施計画における個々の施策・主要事業の進行を適切に管理するため、定型の様式によって施策・主要事業ごとに、議会基本条例第6条(町長による政策等の形成過程の説明)および第7条(予算・決算における政策説明資料の作成)の規定を踏まえた政策情報として作成し、公開するものとします。



4 財政の健全化

1 町財政の現状

バブル経済の崩壊後、景気低迷が続く中、本町も国の景気・経済政策に呼応し、町債(借金)を財源として、公共事業を中心とする社会資本整備を実施するなど、地域経済の下支え施策を行うとともに、第3次発展計画の目標実現に向けた様々な施策を展開してきました。

平成18年度決算で、町債(借金)の残高は、一般会計で約151億円、下水道事業などの特別会計その他を含めると、約234億円となっています。

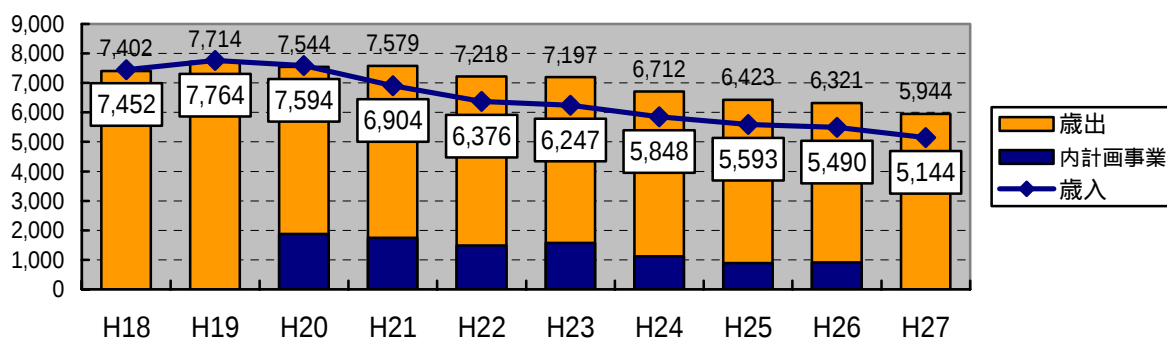
町の公債費(借金返済額)が増加する中で、これまで行ってきた景気対策による町税収入の増加を期待していたにもかかわらず、町税収入が大きく落ち込むとともに、逼迫している国の財政事情などにより、地方交付税等が大幅に削減されるなど、極めて厳しい財政状況となっています。

町では、平成17～18年度に「第1次改革プラン」を実施し、様々な改革(職員削減、給与・手当削減、民間委託業務拡大、投資的事業の見直しなど)に取り組んできましたが、このまま推移すると、平成21年度に単年度収支で赤字(不足)が生じ、翌平成22年度には、従来の赤字再建団体に相当する「財政再生団体」への転落が見込まれる厳しい状況となります。

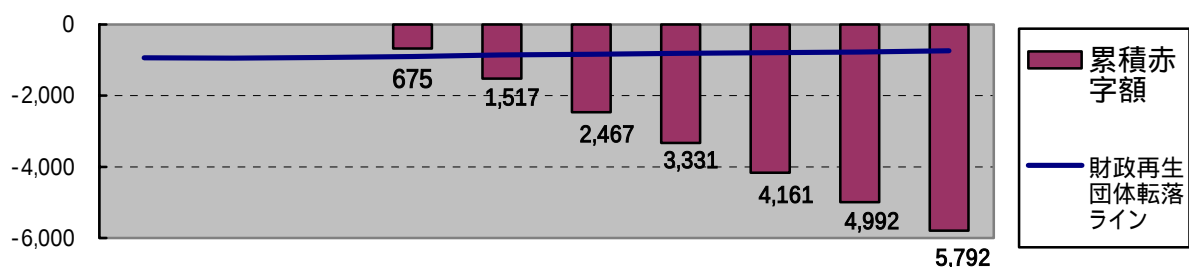
●一般会計歳出・歳入の推移(町財政中長期試算 / 平成19年7月)

(単位: 百万円)

本計画における実施事業に係る財源はこの試算に組み入れられています。

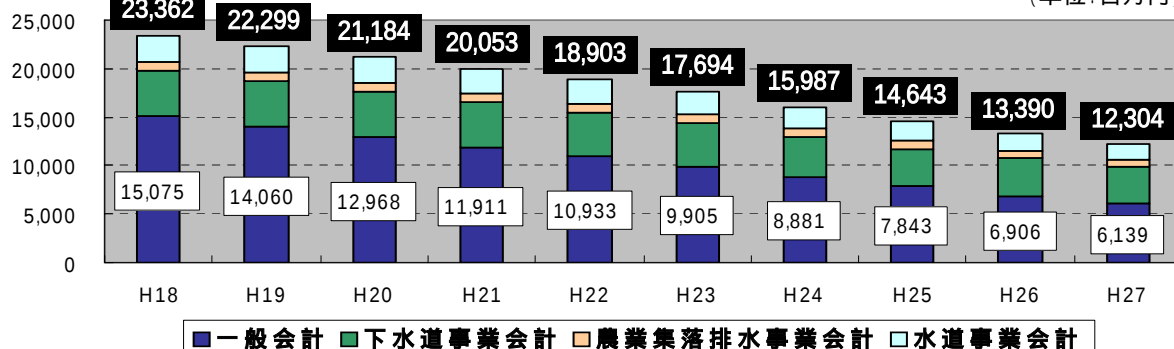


●累積赤字額の推移



●町債(借金)残高の推移(試算)

(単位: 百万円)



2 財政の健全化に向けた改革プラン(第2次改革プラン)の推進

このような現状を打破するため、町では平成19年度から平成27年度までの9ヵ年を「第2次改革プラン」推進期間と位置づけ、平成21年度以降に見込まれる各年度の赤字解消を最大の目標に、抜本的改革に取り組みます。この改革により、平成19年6月に成立した「地方公共団体の財政の健全化に関する法律(健全化法)」に基づく、財政状況の判断基準である「健全化判断比率(実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率など)」(P10参照)はいずれも適正に推移し、平成22年度に予想される財政再生団体への転落も回避され、本町の財政運営の健全化が図られることになります。

また、町債(借金)発行抑制による公債費(借金返済額)の削減を図ることで、町債残高についても、現在の約234億円から、平成27年度には約123億円まで減少する見込みとなっています。

今後、「第2次改革プラン」の進捗状況や成果、また、「健全化判断比率」の推移などについて、積極的な情報提供と情報公開に努めていきます。

■ 改革の視点

- ・徹底した経費節減と事務事業の見直しによる行政体制のスリム化と人件費などの見直し
- ・将来的に財政負担が可能な範囲での投資的事業の実施および町債発行の抑制
- ・積極的な民間開放などと広域行政体制の推進
- ・「選択と集中」の視点に立った施策の重点化実施
- ・分権型社会システムに対応した、行政と町民との役割分担の見直し
- ・公平、平等の原則に基づく「受益と負担」のあり方の抜本的見直し

■ 第2次改革プランの主な項目と解消見込額

(単位:百万円)

改革項目	解消見込額
(1)人件費などの見直し ・特別職および一般職給料、手当などの削減 H20～H21 町長 30% 副町長 20% 教育長 15% H20～H24 一般職給与 10%(給料 7%、期末勤勉手当 9%) H20～ 管理職手当 50% 住宅手当 6,000円 通勤手当 20% ・職員数の見直し(H18/181人 H27/123人) ・勤奨退職制度および希望降任制度導入 ・組織機構の見直し(行政機能の集約化、グループ制の導入、課の統合・新設・再編など) ・非常勤特別職員定数および報酬の見直し	3,423 (58.0%)
(2)公債費(借金返済額)の借り換えによる返済額の平準化	150(2.5%)
(3)投資的事業の見直し ・中央公民館などの利用廃止による大規模修繕費の削減 ・第5次総合計画掲載事業との整合性	217(3.7%)
(4)義務費・維持費の見直し ・指定管理者制度の導入(44 施設) ・栗山保育所の民営化、給食センター、泉徳園、ディサービスセンター、角田・継立保育所の民間委託や民営化 ・政策評価制度の導入	
(5)一般施策の見直し ・団体・事業補助金の見直し(統一的な交付基準策定) ・地方公営企業の見直し	992(16.8%)
(6)広域連携の推進	
(7)歳入の確保 地方交付税などの増額(移住促進や企業誘致等の推進による人口増対策など)、税率の改定、徴収体制の強化および行政サービス制限、使用料手数料の見直し	1,120 (19.0%)

5 前計画の総括

前計画である第3次発展計画は、バブル経済の崩壊による景気低迷の兆しが見える中、平成10年度からの10ヵ年を想定した計画として策定され、公共投資をともなう発展的なハード政策と、町民生活の質の向上を追求するソフト政策との両立を目指して町政を推進してきました。

しかし、地方分権を掲げた国の方針転換や町財政の悪化を主な原因に、新たな観光開発など、大きな投資をともなう発展型の政策の実現は困難となりましたが、若者定住対策を主目的としたカルチャープラザ「Eki」建設のほか、循環型社会の構築を目指した環境衛生施設、住宅、上下水道などの町民生活の根底を支える社会資本の整備に重点を置き、一定の水準が確保されました。同時に、行財政改革に着手するとともに、町民主体のまちづくりに向けた様々なソフト政策を推進し、ハサンベツ里山保全に代表される新たな町民の活動が展開されるに至りました。

本計画の策定に当たっては、これまでの画一的な行政運営を抜本的に改め、時代の変遷にともなう新たな課題に対し総合的、横断的な視点に立つとともに、計画の進行管理や財源（予算）の調整など、計画の機能的な問題についても改め、その実効性を高める仕組みの整備が必要となりました。

6 計画の策定手続

1 計画の策定過程

本計画は、厳しい町財政の中で、限られた財源を効果的に活用するため、実施する主要事業を厳選に選択する視点から策定を進めました。そのため、町民参加を最重視し、多様な町民との懇談機会、アンケート調査、町民の主体的な提言書の受理、総合計画審議会における審議など、その策定過程の中で町民の主体的な計画づくりに努めました。また、町職員の参加については、職場横断的な個々の提案機会などを設けました。さらには、栗山町議会基本条例第6条、第7条、第8条による手続きについては、議会に討議課題を提示した上で、議会基本条例に定めのある一般会議において議会側の提案を受けました。

2 計画の改定手続

後期基本計画（平成23～26年度）の策定については、今後制定する自治基本条例に定める総合計画の策定手続きに基づいて、適切な情報公開を前提に、十分な町民と町職員の参加を基本に行います。

また、計画期間中に、緊急的な施策・主要事業の変更・追加などの必要が生じた時には、栗山町議会基本条例第6条、第7条、第8条による手続きを経て改定します。さらに、議会基本条例第8条に定めのある都市計画マスタープランや住宅マスタープランなどの、関連する重要個別計画についても同様の手続きを経るものとします。

7 計画の評価

本計画を着実に推進するため、政策評価（注 -P10）を実施します。各施策単位に、可能な限り目標値を設定するとともに、主要事業ごとに各年度の事業内容、事業費財源内訳、事業目標などを記載した進行管理計画を作成し、事業立案から評価・改善まで循環する仕組みを確立します。

また、町民にも進捗状況を分かりやすく公開し、行政内部の自己評価（内部評価）はもちろん、町民や有識者などによる評価の仕組み（外部評価）を構築します。

さらに、評価結果に基づく、重点的かつ効率的な予算編成を推進します。

政策評価の基本的な手法

施策評価 / 施策単位の評価指標（成果目標値）などに対する達成度を評価する。

施策に係る各事業の抜本的な改善などにつながる。

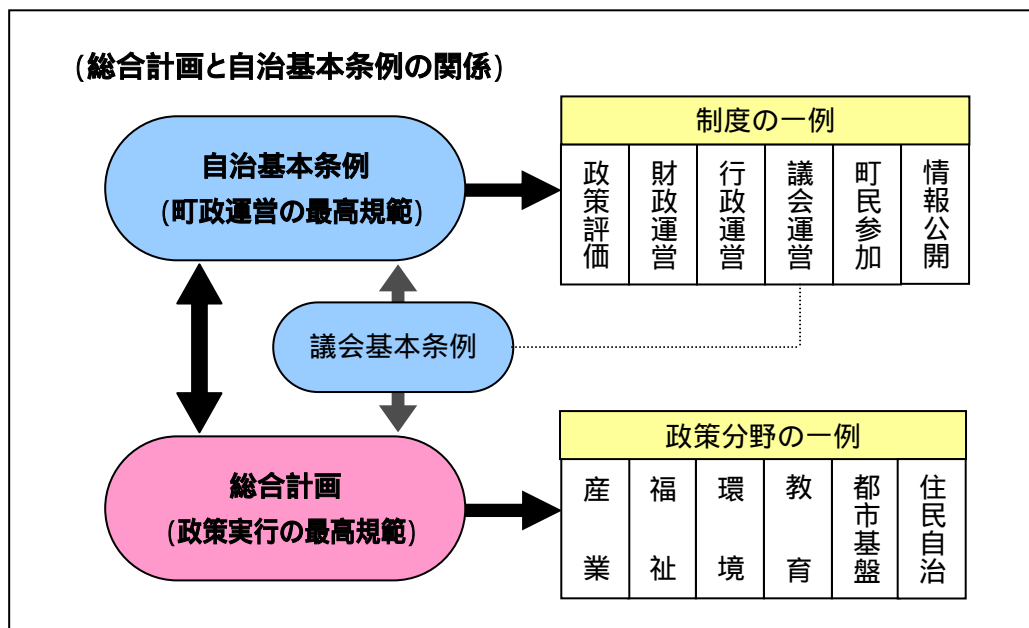
事業評価 / 効率的かつ効果的な事業実施のため、進行管理計画に基づく事業の成果を評価する。

8 栗山町自治基本条例の制定にむけて

本町のまちづくりの基本原則を定めた「栗山町自治基本条例」を制定し、本計画を政策実行の最高規範として明確に位置付けます。

「自治基本条例」は、まちづくりの基本理念や、町民、議会、行政の各主体の参加と役割、さらには町政運営の基本的な仕組みとして、総合計画や情報公開、政策評価などの諸制度を一体的に定めた「栗山町の憲法」とも言えるものです。

本町においては、これまでの町民主体の各分野におけるまちづくりの経験や、栗山町議会基本条例との関連性を踏まえ、多様な町民の参加と合意形成のもと、自治基本条例および町民参加や政策評価などに係る関連条例の制定を進めます。



9 人口の動態と目標人口

国勢調査によると、本町の人口は昭和60年(1985年)の16,860人から、平成17年(2005年)には14,325人と、20年の間に約15%減少しています。全国的な傾向である少子化の影響から、人口減少傾向は続いており、コーホート法(注 -P10)の推計結果によると、平成20年(2008年)から、本計画の目標年次である平成26年(2014年)までに、約7%(約950人)減少と推計されるのに対し、高齢者人口(65歳以上)は、5.3%増と推計されています。平成25年頃には「団塊の世代」と言われる年代が高齢期に入り、「超高齢化社会」に突入します。今後は、新しい社会構造を見据えたまちづくりが必要であり、人口減に歯止めがかかるように第5次総合計画に基づく施策を効果的に展開する必要があります。

■ コーホート法による人口の推移(推計)

単位:人

	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29
推計人口	13,937	13,799	13,661	13,492	13,323	13,155	12,986	12,817	12,628	12,440
(65歳以上)	4,349	4,415	4,482	4,545	4,608	4,672	4,735	4,798	4,804	4,810
高齢化率	31.2%	32.0%	32.8%	33.7%	34.6%	35.5%	36.5%	37.4%	38.0%	38.7%

本計画における目標人口は、コーホート法による推計人口である12,986人に、現在進める移住促進などの政策による若干の上乗せを、7年間で114人見込み(年平均16人)、13,100人とします。

10 まちづくりの基本目標

1 まちづくりの理念

町の自然・歴史・文化が育んだ町民による、町民のための地域に根ざしたまちづくりを進めます。

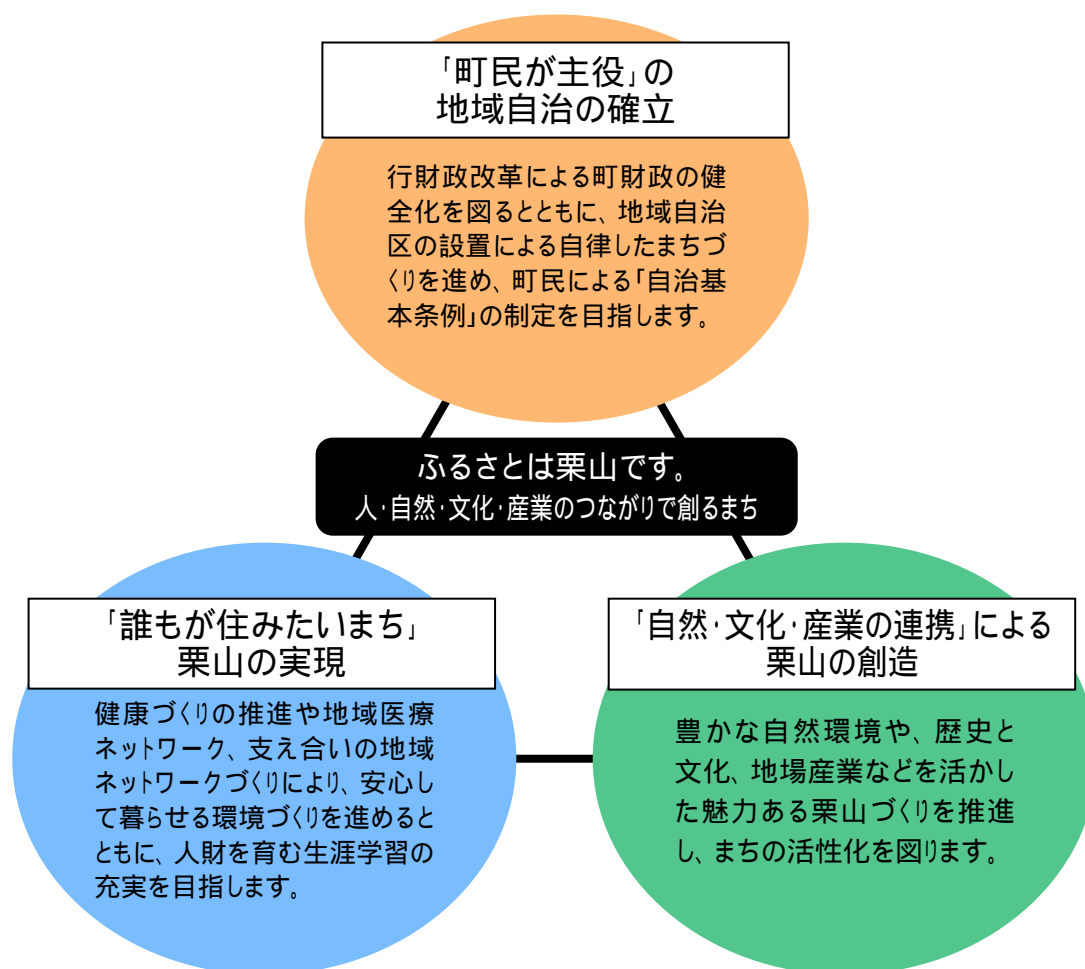
そのためには、町民個々の主体的なまちづくりへの参画による対話と合意形成を基本に、町民、議会、行政の責任と役割の分担を明確にし、維持可能で健全な自治体運営と最少の費用で最大の効果をあげる自主・自律のまちづくりを進めます。

2 まちづくりの合言葉

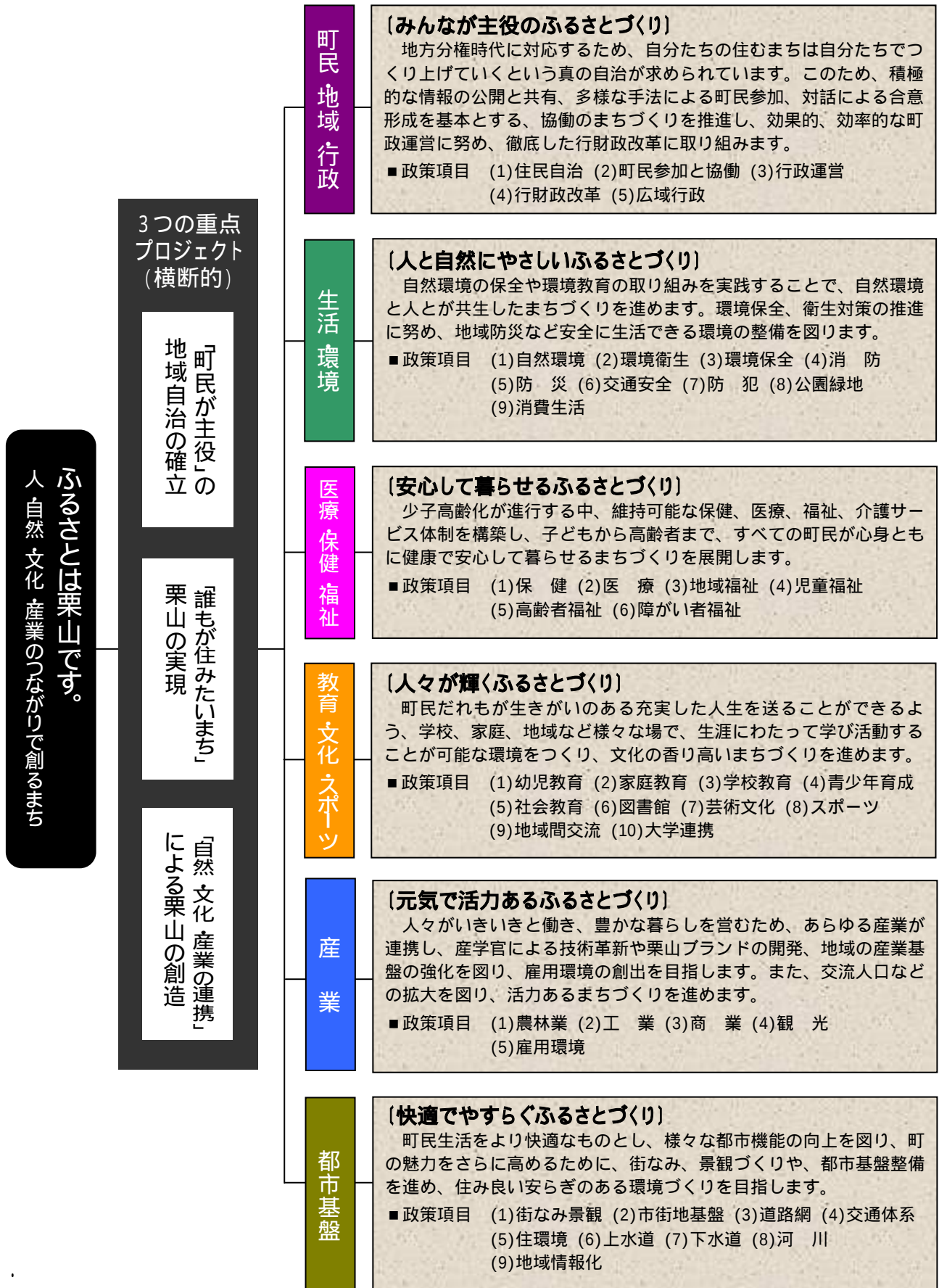
「ふるさととは栗山です。～人・自然・文化・産業のつながりで創るまち～」

第5次総合計画の7年間、3つの重点プロジェクトを推進する「まちづくりの合言葉」を、『ふるさととは栗山です。』とします。自然と生活の本質的な豊かさに恵まれた「次代に誇れる栗山」を築くため、町民が主役のまちづくりを展開し、積み重ねられた町の歴史をつなぎ、思いやりの心がかよう「ふるさと栗山」を創ります。

3 重点プロジェクト



(政策体系図)



「健全化判断比率」で見る町財政の現状

平成19年6月に、財政悪化が進む地方公共団体の早期健全化と財政の再生などを目的とする「地方公共団体の財政の健全化に関する法律(以下「健全化法」)」が成立し、財政状況を判断する基準となる「健全化判断比率」の公表と、その比率に応じた健全化計画などの策定が義務付けられました。また「財政再生団体」への転落を未然に防ぐため、前段に「早期健全化団体」の基準が設定され、早期の是正措置を行うことになりました。

「財政再生団体」に転落した場合は、国の管理下のもと「職員数の削減」「公共料金の値上げ」「各種行政サービスの廃止、縮減」など、再生期間中、徹底した経費の削減と収入の確保が義務付けられ、自主的な行財政運営ができない事態に陥ります。「早期健全化団体」についても、自主的な改善努力を定める健全化計画に基づき、厳しい措置が必要となります。

実質赤字比率

一般会計などを対象とした、実質赤字の標準財政規模(通常収入が見込まれる財源)に対する比率で、20%が財政再生基準となっています。本町においては、現状のまま推移すると、平成22年度には基準を超えることが見込まれますが、「第2次改革プラン(平成19～27年度)」の推進により、財政運営の健全化を図ります。

連結実質赤字比率

特別会計を含む全会計を対象とした、実質赤字(または資金の不足額)の標準財政規模に対する比率で、30%が財政再生基準となっています。現状のまま推移すると、平成23年度には基準を超えることが見込まれますが、「第2次改革プラン(平成19～27年度)」の推進により、財政運営の健全化を図ります。

実質公債費比率

一般会計が負担する公債費(借金返済額)に、上下水道事業などの公営企業や一部事務組合などの元利償還金に充てる一般会計からの繰出金および負担金などを加えた経費の標準財政規模に対する比率で、35%が財政再生基準となっていますが、現状のまま推移しても、基準を上回ることはありません。

上記の内、一つでも財政再生基準を超えると「財政再生団体」に転落することになり、現状のまま推移すると、最短で平成22年度には転落が見込まれる厳しい状況となっています。

また、健全化法で定める「健全化判断比率」として、上記のほか、「将来負担比率」「公営企業における資金不足比率」があり、それぞれ早期健全化基準などが設定されています。

(本件に係わる詳細については、参考資料を参照のこと)

【用語解説】

(注)三位一体改革(P2)

各都道府県、市町村が、地域の実情に応じた事業を自主的・自律的にできるように、地方への国の関与を廃止・縮減し、地方の権限と責任を大幅に拡大するという地方分権推進の観点から、「国庫補助金の改革」「国から地方への税源移譲」「地方交付税の改革」の3つを一体的に行う改革

(注)地方交付税(P2)

どの都道府県、市町村においても、住民が標準的な水準の行政サービスを受けられるようにするために、国が徴収した税(所得税、法人税、酒税、消費税、たばこ税)の一定割合(30%前後)を地方自治体に配分するもの

(注)政策評価(P6)

行政の進める政策・施策・事業について成果目標などを設定し、妥当性や効率性などを評価し、改善を図る制度。資金と人員を「どこに」「どれだけ」投入し、「どれだけ効率的に回っているか」の実態を測り、その結果を踏まえ、次の目標を定め、その実現に向け組織全体で改善活動を進める手法

(注)コーホート法(P7)

人口の推計に用いられる一般的な手法の一つであり、人口増減を決定する要因である出生、死亡、社会移動をそれぞれ個別に推計し、その結果を合成して将来における人口を推計する方法