

<参考資料>

(仮称) 長崎市行財政改革プラン (素案)  
【長崎市行政経営プラン】

長 崎 市  
令和元年 11 月

# 目次

	ページ
I 長崎市のまちづくりの理念・方針	1
II これまでの行財政改革取組み	2～ 5
1 行政改革大綱～長崎市行財政改革プラン	2～ 3
2 長崎市行財政改革プランの成果	3～ 5
III 長崎市の現状と今後の見込み	6～19
1 人口減少と少子化・高齢化の進展	6～11
2 財政状況	11～17
3 組織の課題	18～19
IV 新しい行政経営の取組み	20～22
1 取組みの考え方	20～21
2 実施期間	22

# 1 長崎市のまちづくりの理念・方針

長崎市は約 450 年前の開港以来、特に鎖国時代には西洋に開かれた唯一の窓口として、海外との交流の中で様々な文明を受け入れ、日本国内に広め、また、長崎独自の文化を形成するなど、日本の近代化の歴史に関わりが深く、まちの空気としても「交流の DNA」が引き継がれています。

一方で、これまでの日本は、人口増の社会のなかで、物質的な豊かさを享受した反面、地域における人と人との繋がりが薄れてきており、長崎市も例外ではありません。右肩上がりの社会の終焉を迎えて以来、人間らしい生活と心の豊かさが求められるようになっていきます。

国籍や世代に関わらず子どもから高齢者まで支え合い、つながりを持ちながら、それぞれのライフステージに応じて生きがいや働きがいを持って、このまちで生活できるよう、人を大切にするまちをめざしています。

まちづくりの主役は市民一人ひとりであり、地域の課題を見つけ、共有し、解決策を考え、ともに歩んでいくために、市民・企業・行政などがお互いにつながることで、まち全体がネットワーク化し、文化や産業などの長崎が持つ様々な価値を高めながら、世界にも通用する新たな価値やしくみを創造していくという姿勢でまちづくりを進めています。

## II これまでの行財政改革の取組み

### 1 行政改革大綱～長崎市行財政改革プラン

長崎市は平成7年以降、効率的な組織体制を整えるとともに、将来の社会変動のリスクに対応できる財政状況を整えるために行財政改革を進めてきました。

平成22年度を終期とした第4次行政改革大綱までは、人員・経費削減といったいわゆる「量の改革」を実施し、平成5年にピークを迎えた職員数4,710人が、平成23年4月には3,764人となりました。平成の大合併（平成16年度6町（482人）、平成17年度1町（149人））という職員の増加の要素もあったことを踏まえると、大きな成果があったといえます。

また、平成23年～27年の行財政改革プラン（平成23年8月策定）においては、組織や機能等の現状と課題を踏まえたうえで、業務と職員数について、より効率的な体制で行政運営を行っている都市と比較・分析した結果を参考に、おおむね10年後のあるべき姿を見込み、長期的な視点に立って正規職員3,000人体制を目標として設定し、「量の改革」を引き続き進めました。加えて、限られた職員と財源で取り組む事業について、社会環境の変化に応じた優先度の見直し、業務の根本的な手法、手順の見直しやシステム導入、指定管理者制度導入の

推進など、事業や業務自体の質の向上を目指す「質の改革」にも力を入れて取り組み、行財政改革の新たな段階へと進みました。

## 2 長崎市行財政改革プランの成果

前回の行財政改革プランでは、「人口減少社会に対応する行財政改革」を基本理念に掲げ、長期的な視点による将来の人員体制、高齢化の進展を見据えた財政運営の健全化等の重点目標を設定し、行財政改革を進めました。（【表 1】参照）

また、将来にわたって社会変動リスクに対応し健全な行財政運営が行えるよう効率化を図りながら、多角的な視点に基づく行政サービスの適正化に向けた具体的な取り組みを行いました。（【表 2】参照）




その結果、人員体制については、正規職員 3,000 人体制を概ね達成し、計画期間終了後も平成 29 年度の行政サテライト機能再編成など、必要に応じて職員数を若干増やす取り組みも行いながら効率的な体制を整えています。

財政運営については、税などの自主財源に乏しく扶助費などの義務的経費が大きいことから経常収支比率が高く、財政の弾力性は低い状況ですが、そのほかはすべての項目で目標を達成し、その後も堅調に運営できているところ です。

【表 1】 行財政改革プラン重点目標の結果

項目	目標 H27 年度末	実績 H27 年度決算	参考 H30 年度決算
正規職員数	3,000 人 (H28.4.1)	3,036 人 (H28.4.1)	3,081 人 (H31.4.1)
総人件費	340 億円	314 億円	311 億円
経常収支比率	80%台後半	93.3%	97.5%
実質公債費比率	10%以下	6.2%	7.6%
将来負担比率	100%以下	81.0%	69.5%
実質赤字比率及び連結実質赤字比率	黒字維持	黒字	黒字
市債発行額	5 か年で 900 億円以下	698 億円	(H30 単年) 183 億円
市税収納率 (滞納繰越分を含む)	93.0%以上	96.6%	97.5%
財政調整基金・減債基金の合計	100 億円以上	178 億円	218 億円

【表2】長崎市行財政改革プランの成果

基本理念	基本的視点	具体的な取り組み項目及び実績（抜粋）		
		取り組み項目		実績
人口減少社会に対応する行財政改革	市民との協働による事業推進	「自治基本条例」の制定		よかまちづくり基本条例の制定施行
		自主防災組織の結成促進		市民防災リーダーの養成
	選択と集中による事業の重点化と業務の効率化	政策評価システムの有効活用		事務事業評価（事前）による新規事業の取捨選択
		新西工場の建設及び民間での運営		DBO（公設民営）方式による新西工場の建設
		市民会館への指定管理者制度の導入		同左
		文書配送業務の民間委託		同左
		浄水場運転監視業務の民間委託		同左
		小中学校給食調理業務の民間委託拡大		同左
		小中学校環境整備業務の民間委託		同左
	効率的な行政体制の構築と人材育成	支所・行政センター等のあり方の見直し		旧支所で取り扱う業務を拡充
		職員研修の充実		地域活動調査研修などを実施
	健全な財政基盤の確立	給与の適正化		給与制度の見直し（55歳超職員の昇給抑制など）
		地方債の発行の抑制		借入方式の見直しによる利子軽減（後年度負担の軽減）

### III 長崎市の現状と今後の見込み

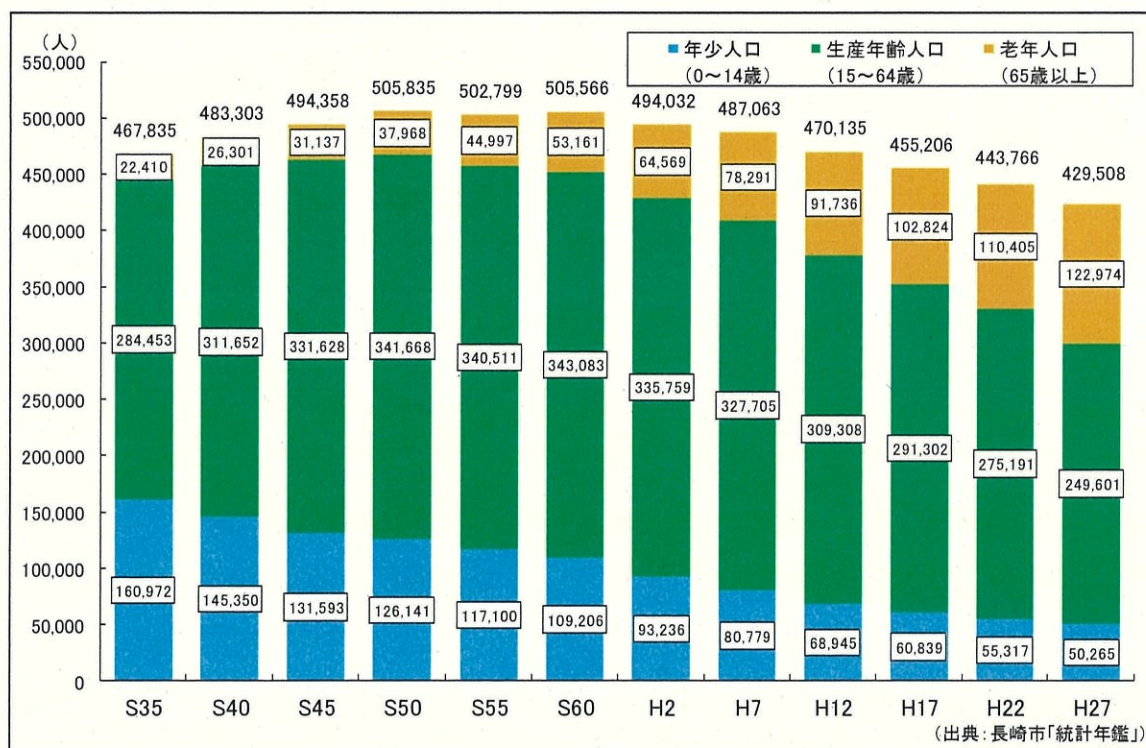
#### 1 人口減少と少子化・高齢化の進展

長崎市の人口は、昭和 50 年頃に、それまでの増加傾向から横ばいへ移行し、昭和 60 年を過ぎた頃から減少に転じています。

平成 27 年の国勢調査時点における長崎市の人口は、42 万 9 千人であり、人口が減少局面に転じた昭和 60 年から 30 年間で約 7 万 6 千人減少しています。

さらに、「年少人口」が減少の一途をたどる中、「老年人口」の増加が継続しており、少子化と高齢化が同時に進行している状況となっています。（【図 1】参照）

【図 1】 総人口及び年齢 3 区分別人口の推移



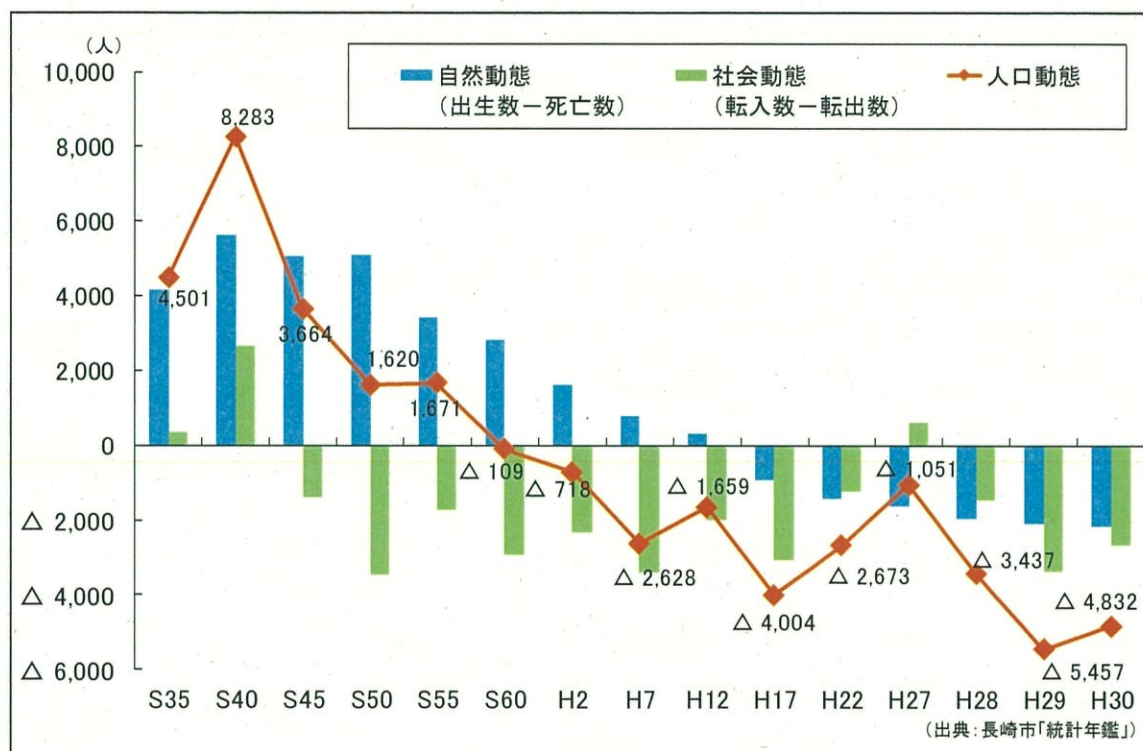
※総人口には、年齢不詳人口を含む。また、市町村合併以前は旧町の人口を含む。



「人口動態」については、昭和 60 年頃を境にマイナスで推移することとなり、人口減少が一貫して継続している状況となっています。

特に、平成 17 年以降は、「自然動態」及び「社会動態」の双方がマイナスとなり厳しい状況が継続しており、特に、近年、「社会動態」のマイナスが拡大している状況です。

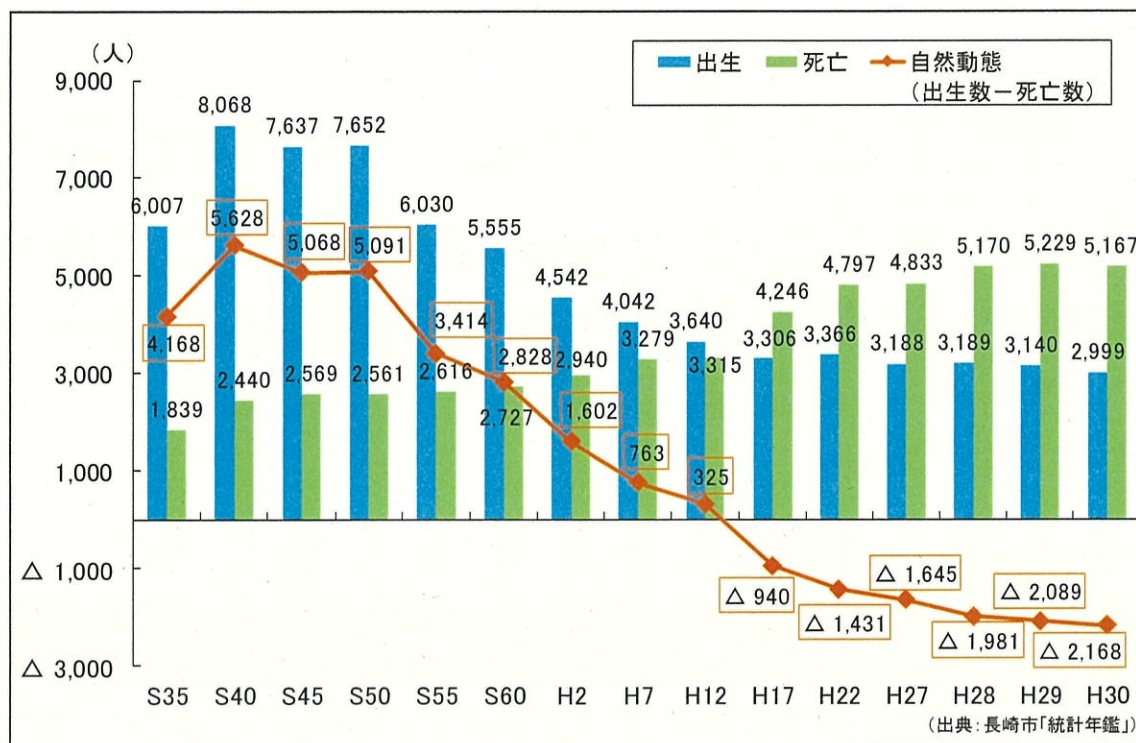
【図 2】人口動態の推移



※外国人を含む移動の総数を示している。平成 27 年に一時的に社会増となっているのは、一時的な外国人登録者数の増加によるもの。

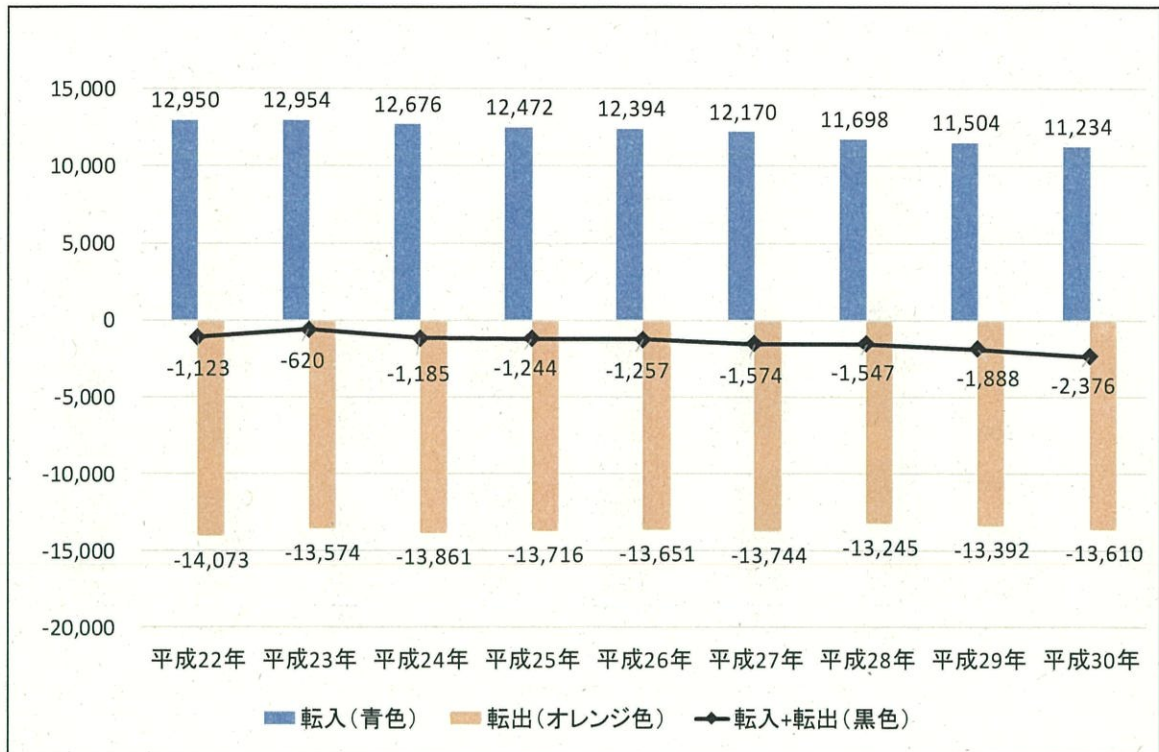
「自然動態」のうち、「出生数」は、3,200 人程度で推移していたものの、平成 30 年は 2,999 人となり、少子化に歯止めがかからない状況が進行しています。(【図 3 参照】)

【図3】自然動態の推移



次に、「社会動態」については、近年の傾向として、過去5年間（平成26～30年）の日本人の「社会動態」において、転出者数は毎年ほぼ一定で推移しているものの、転入者数については、特に20代から30代の子育て世代を中心に減少しており、この転入者の減少が、転出超過拡大の要因となっています。（【図4】参照）

【図4】社会動態の推移(日本人)

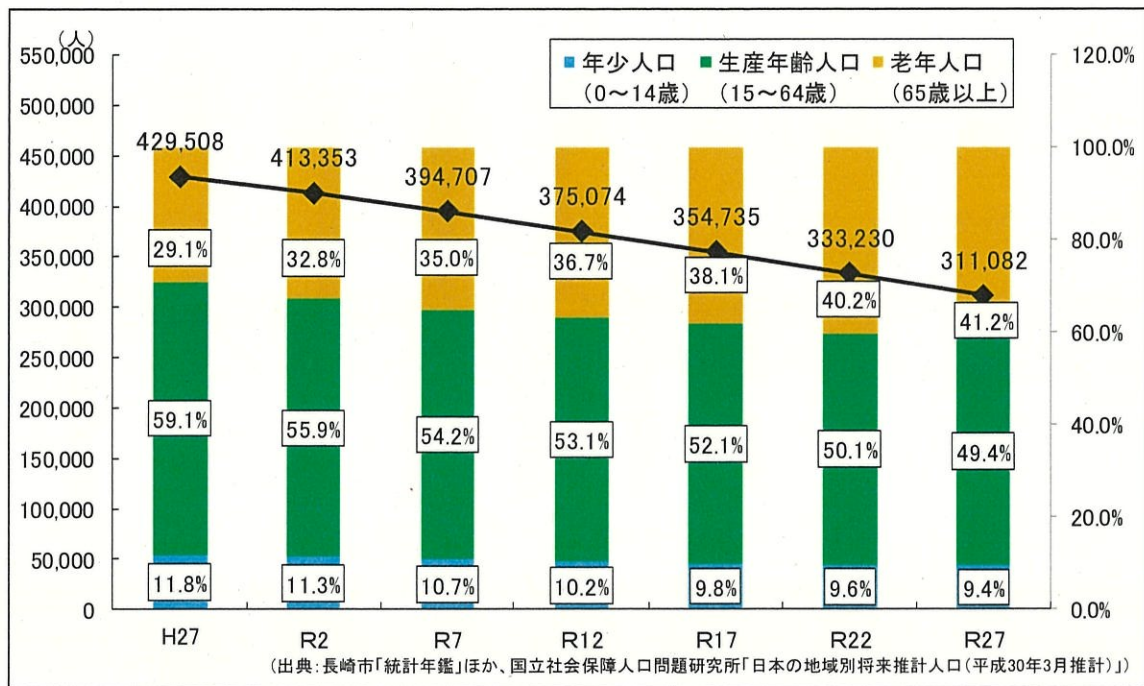


このような中、長崎市の人口は、国立社会保障・人口問題研究所の「日本の地域別将来推計人口（平成30（2018）年推計）」によると、今後30年間でさらに10万人以上が減少すると推計されています。

今後、人口が減少する中で、人口全体に占める年少人口（15歳未満）は減少し、総人口に占める割合は平成27年の11.8%から令和27年には9.4%に減少することが見込まれています。

一方、老年人口（65歳以上）は、令和7年にピークを迎えるものの、総人口に占める割合は、平成27年の29.1%から令和27年には41.2%に増加となり、急速に少子化・高齢化が進行することが予想されています。（【図5】参照）

【図5】長崎市の将来人口推計



このように、長崎市の人口の状況は、少子化の進行、さらには、子育て世代を中心とする若い世代の転出の拡大や転入の減少が継続することによって、さらに少子化が進行し、人口減少に歯止めがかからないことが懸念される危機的状況にあります。

長崎市では、人口減少の克服及び地方創生の実現に向けて、平成28年3月に策定した長崎市まち・ひと・しごと創生「長期人口ビジョン」及び「総合戦略」において、自然動態及び社会動態に関する目標を掲げ、特定戦略と4つの基本目標からなる施策を推進しています。

しかしながら、依然として、人口減少に歯止めがかかる状況には至っていないことから、人口減少克服に向けた息の長い取組みが求められます。

このため、長崎市の人口減少の要因である若い世代の転出超過に着目し、「進学」「就職」「結婚」「子育て」などのライフステージごとに、長崎市が若い世代に選ばれる取組みを複合的に進めていくこと、また、人口が緩やかに減った中でも、「誰もが暮らしやすいまち」となるように、人口減少社会へ対応する仕組みの構築も進めていく必要があります。

## 2 財政状況

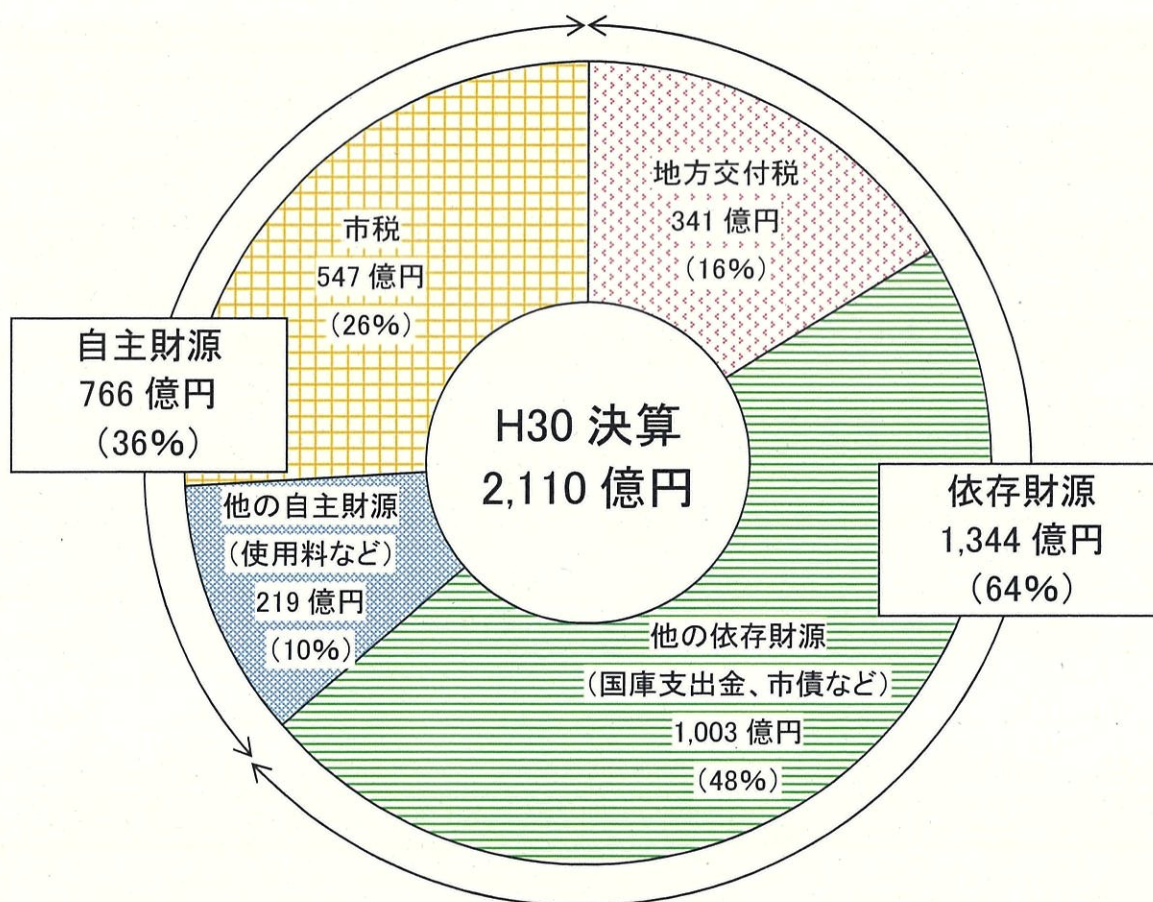
長崎市の経済は、産業構造、就業構造の両面からみて、サービス業を中心とした第3次産業に特化していることがうかがえます。このような産業構造においては、急速な人口減少の影響による消費の逡減と経済規模の縮小が懸念されるため、基幹産業である造船業の技術を活かした新たな産業への転換や、これまでの国内観光客だけでなくビジネス客や外国人観光客等、新たな交流人口の獲得が重要になっています。

長崎市の歳入における市税の割合は26%（平成30年度決算）（【図6】参照）で、類似都市平均（43%）と比べて小さく市民一人あたりの市税収入は130,641円で、類似都市平均（169,097円）（【図7】参照）の8割程度となっています。

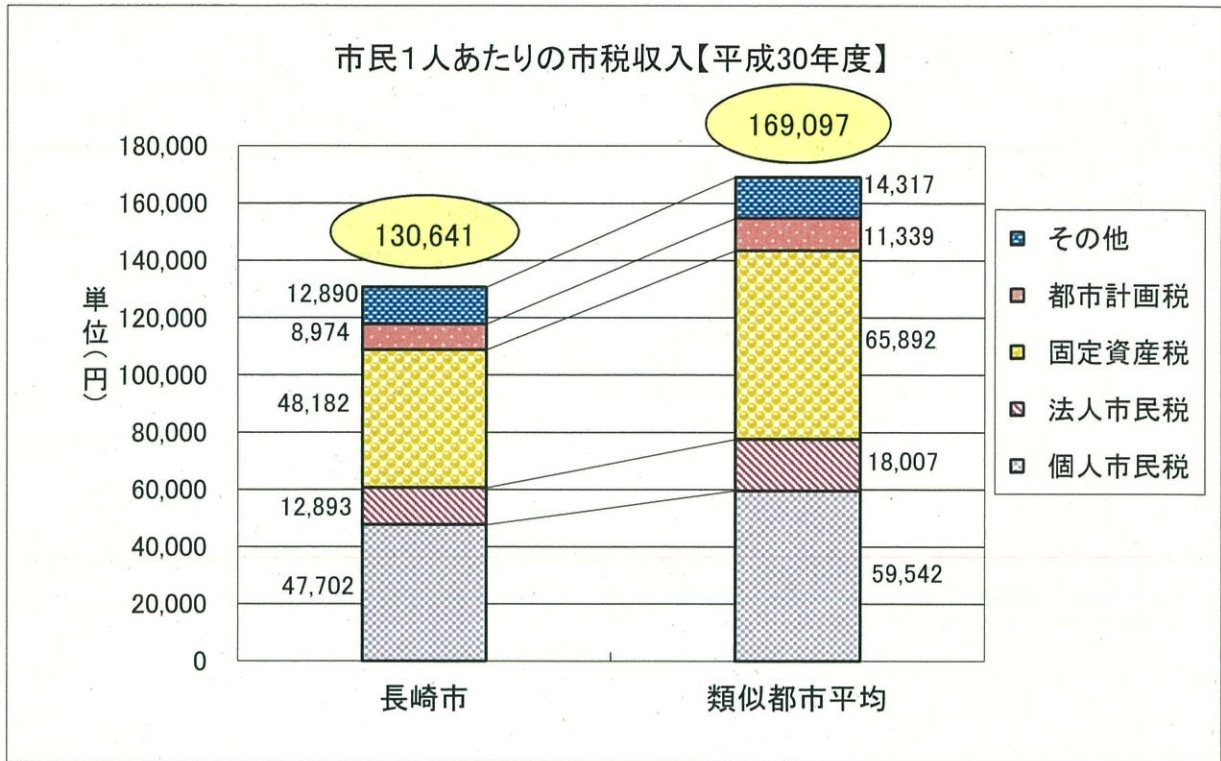
この要因としては、人口減少や基幹産業の低迷といった課題を抱えていることから経済基盤が弱く、個人・法人所得や地価が低い水準にあることが考えられます。

こうしたことから市税収入などの市が独自に確保できる自主財源が少なく、国から交付される地方交付税等に大きく依存している状況です。

【図6】長崎市の歳入状況



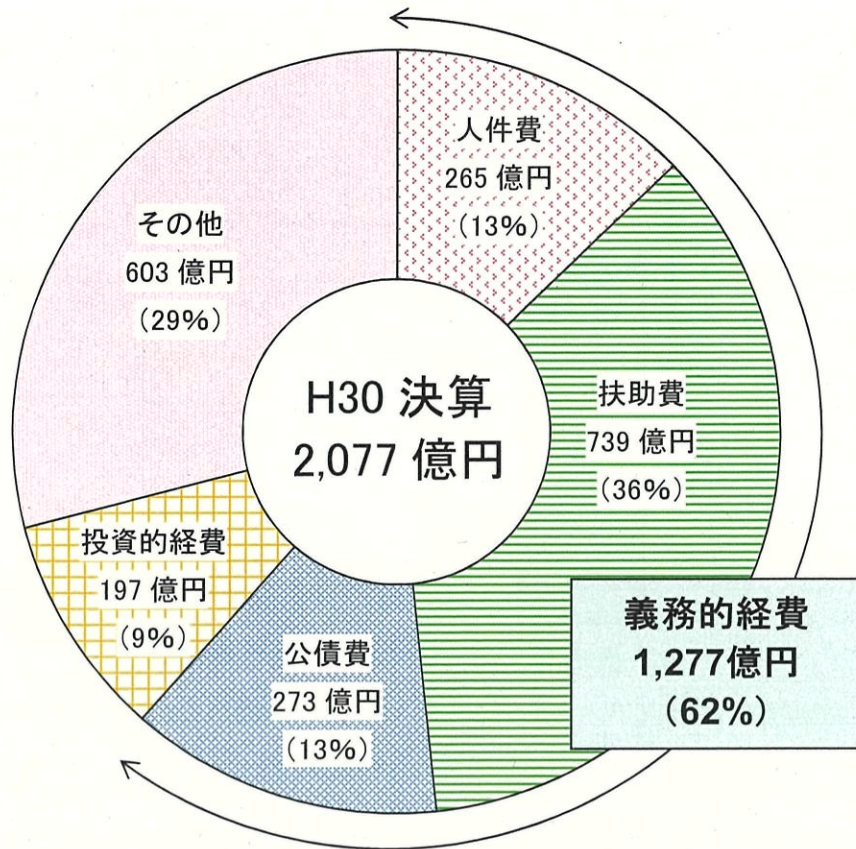
【図7】 一人あたりの市税収入



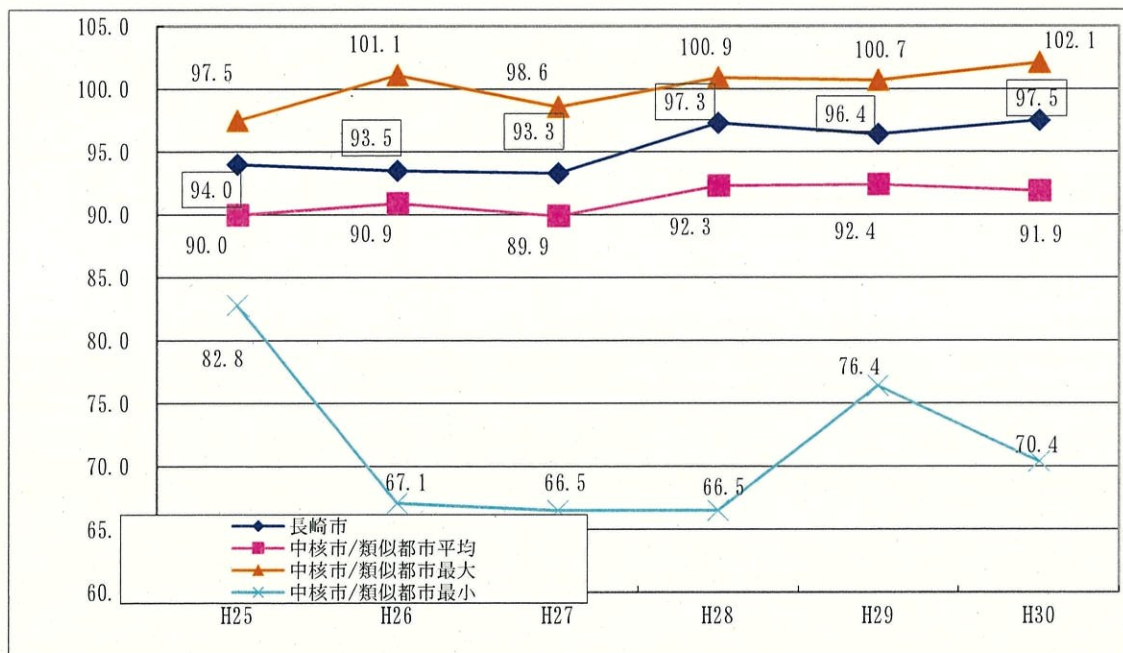
歳出においては、義務的経費（人件費、扶助費、公債費）の割合が62%（【図8】参照）で類似都市平均（54%）を上回っています。特に扶助費の割合は36%で類似都市平均（28%）より高い割合となっていますが、これは原爆関連といった他都市にはない特殊性や生活保護の受給を受けている方の割合が高いことなどが主な要因です。

これらの要因を受け財政構造の弾力性を示す経常収支比率は97.5%（平成30年度決算）と、類似都市平均（92%）（【図9】参照）を上回っています。

【図8】長崎市の歳出状況



【図9】経常収支比率

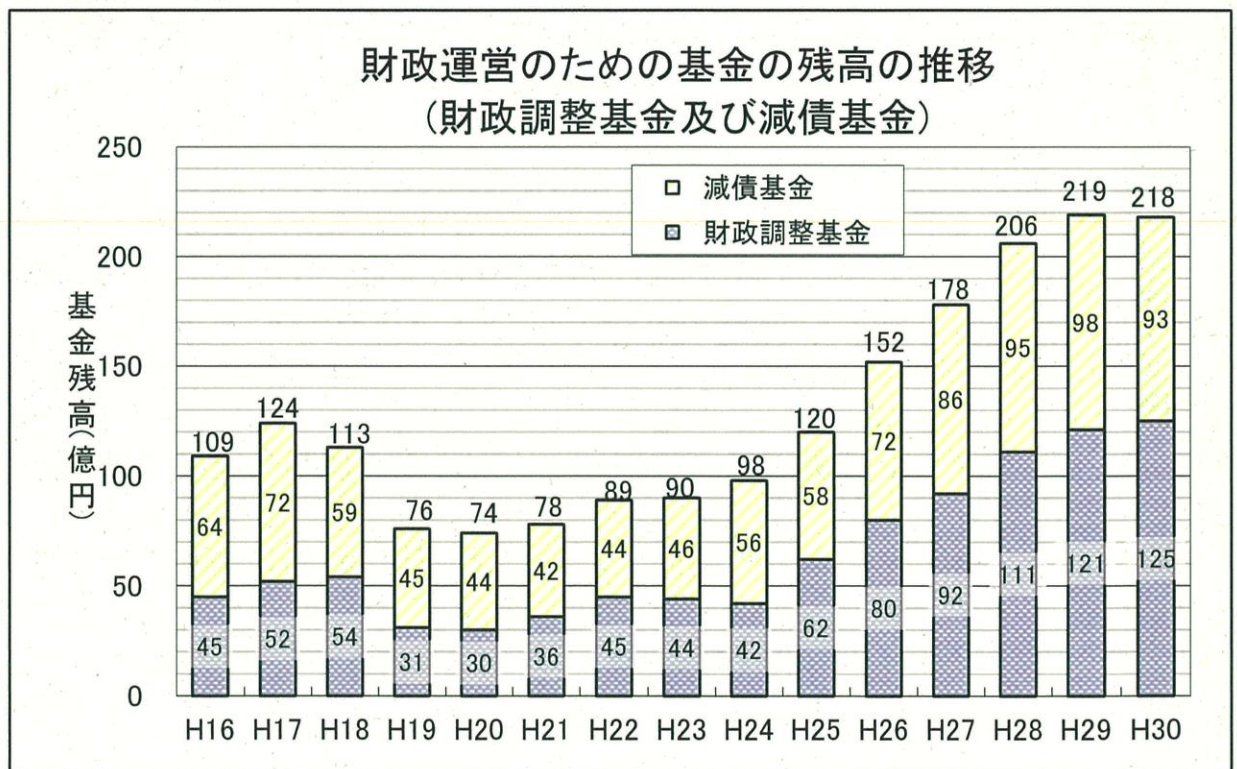


平成 25 年度～平成 29 年度は中核市における財政状況比較、平成 30 年度は類似都市との財政状況を比較しています。



一方、毎年の収支を見ると財政運営のための基金（財政調整基金・減債基金）取り崩し前においても、実質収支は平成 21 年度以降一貫して黒字であることや、財政運営のための基金の平成 30 年度末残高が 218 億円（【図 10】参照）であり、年間予算規模の 1 割程度を確保できていること、さらには、健全化判断比率における将来負担比率は 69.5%（【図 11】参照）と、類似都市の中でも標準的な数値となっていることから、財政運営の持続可能性は十分確保されています。

【図 10】 基金残高



【図 11】 財政健全化比率

	長崎市	早期健全化基準 ↓ 早期健全化段階 (イエローカード)	財政再生基準 ↓ 再生段階 (レッドカード)
<b>実質赤字比率</b> ※一般会計等の実質的な赤字額に関する指標	—	11.25%	20%
<b>連結実質赤字比率</b> ※全会計(財産区特別会計を除く)の実質的な赤字額に関する指標	—	16.25%	30%
<b>実質公債費比率</b> ※一般会計等の実質的な借入金返済額に関する指標	7.6%	25%	35%
<b>将来負担比率</b> ※一般会計等が将来負担すべき実質的な負債に関する指標	69.5%	350%	

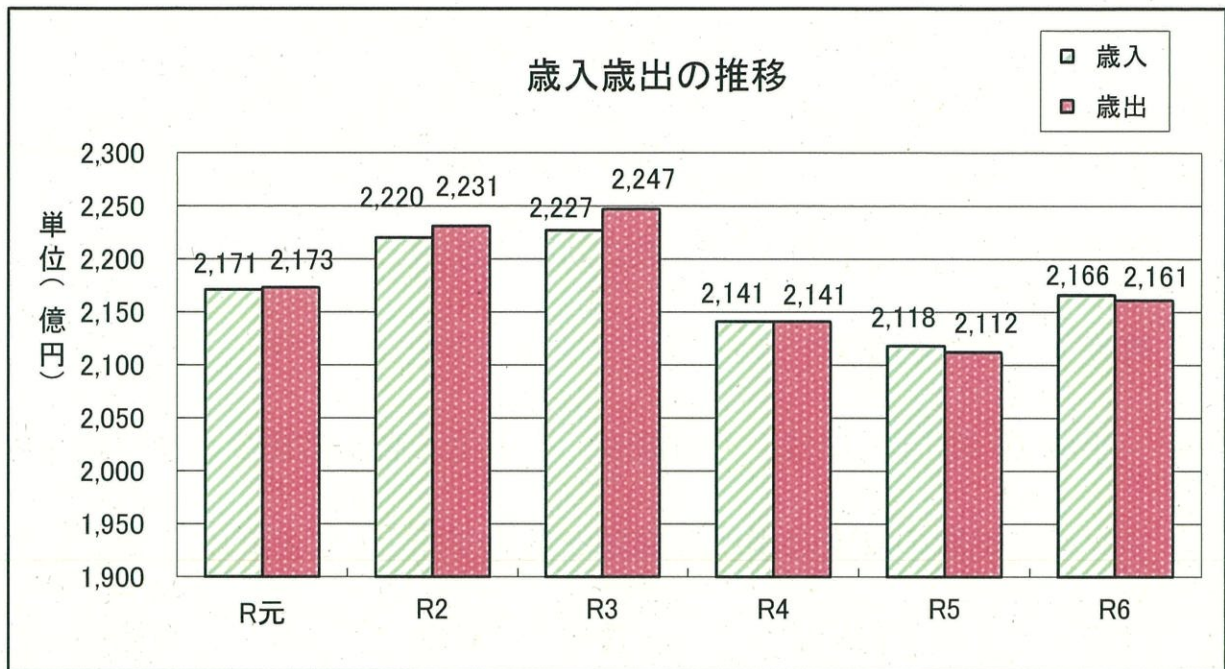
※1 財政健全化団体 ⇒ 財政健全化計画の策定・公表の義務付け

※2 財政再生団体 ⇒ 財政再生計画の策定・公表の義務付け、再生計画に対する国の同意がなければ地方債の起債の制限

このような状況の中で、令和2年度から令和6年度までを計画期間とする「中期財政見通し」（令和元年10月策定）においては、期間中に、次の時代の長崎の基盤づくりにつながる未来への投資である新市庁舎建設や交流拠点施設整備事業、新幹線をはじめとする駅周辺整備事業などの大型事業の実施により、歳入歳出ともに令和3年度まで高い水準で推移（【図12】参照）していく見込みです。

そのため、財政運営のための基金については、一部の年度において取り崩して財政運営を行う必要が生じるものの、200億円程度を維持できるため、期間中は安定した財政運営ができる見込みです。

【図 12】 歳入歳出の推移



しかし、長期的な視点に立つと、人口減少による市税や地方交付税が減少する懸念があること、また、近年、金利が歴史的に低い水準であることを踏まえると、金利が上昇した場合は、利払いの負担が増加するリスクを考慮しておかなければなりません。

このため、将来にわたり必要な行政サービスを維持していくためには、市税のほか遊休資産の売り払いなどの自主財源の確保に努め、義務的経費を含む経常的経費を適切に抑制していくことで、弾力性のある財政構造への転換を図るとともに、将来への負担を考慮した市債借入を行うことで持続可能な財政運営に取り組んでいく必要があります。

### 3 組織の課題

長崎市役所の組織は、行政課題や住民ニーズに迅速かつ的確に対応し、かつ効果的・効率的に事務事業を推進することができるものであること、また、それ自体が簡素で効率的なものであることを基本的な考え方としています。

平成29年10月には、人口減少、少子化・高齢化社会の進行に対応すべく、地域の身近な場所で課題を解決するという目的のもと、行政サテライト機能再編成を行い、長崎市の特徴に合わせた行政体制を整備しています。

そのような中、組織として4つの問題に直面しており、市民サービスのさらなる向上に向け、解決、改善に取り組みたいと考えています。

1点目は、団塊世代の退職等により、技術職を中心として職員の年齢構成の歪みが発生しているにもかかわらず、近年、職員採用試験において応募者が減少傾向にあり、職員の確保が難しくなっていることです。人口減少や少子化の影響が出ているとも考えられる状況であり、今後適切な人員配置を行う上での問題であると捉えています。

令和2年度に向けてはU・I・Jターンの希望者を対象とした職員採用試験を実施することとしており、今後も効果的な採用方法を検討していくなど必要な職員の確保に努めます。

2点目は、職員の時間外勤務が増加しており、平成30年度は合計で424,456時間（選挙・災害等を除く）、職員1人あたり月11.7時間（同）となっていることです。毎週水曜日をノー残業デーとして定時での退庁を推進するとともに、毎年度業務量調査を基に適切な人員配置を行い時間外勤務の削減に努めているものの、増加傾向にあるため、事業や業務の見直しを行うなど根本的な課題の解決に向けた取組みを行う必要があります。

3点目は、退職者のうちメンタル疾患によるものの割合が年々増加しており、平成30年度には81.7%を占めていること、4点目は、事務処理誤り・遅延が発生していることですが、いずれも1点目及び2点目の問題と一部相関関係にあり、これらの解決に向けた取組みが影響を及ぼすものと考えています。

また、事務処理誤り・遅延については、職員の事務処理能力及び技術力の向上も課題となることから、解決策としては職員研修も大きな部分を占めており、今後も引き続き職場内外における研修を十分に行い、市民ニーズに対応できる職員の育成を図っていきます。

## IV 新しい行政経営の取組み

### 1 取組みの考え方

前回までの行財政改革では、厳しい社会経済情勢のなか財政の健全化を早期に図るために職員数の削減や事業の廃止・縮小を進めてきました。また、長崎市における急速な人口減少や少子化・高齢化の進展に対応するべく、地域の主体性、自立性を尊重した地域コミュニティの活性化を推進するため、地域の各種団体が連携し、一体的な運営を行う地域を支える仕組みづくりに取り組むとともに、それに対応する組織体制として、住民の皆様の「近くで」「スピーディーに」「地域の特性に合った」対応を行う行政サテライト再編成を実施してきたところです。

このように、これまでの時代の情勢に応じた「行財政改革」を行ってきましたが、これからは人員や財源などを効率的・効果的に活用し、大きな課題に向き合う体制を整え、解決に向けて取り組む「行政経営」を行っていくべきと考えます。

そのなかで、本プラン実施期間中においては大型事業が控えており、歳入歳出ともに大きな動きがあるものの、健全で持続可能な運営に努めることが不可欠です。

また、事務事業を推進するにあたっては、引き続き効率化を念頭に置くべきであり、民間委託や ICT 技術の利活用などに取り組めます。

一方で、効率化を推進しながらも、必要な市民サービスを維持し、あるいは向上を図っていくためには、社会環境の状況に応じて職員を増員するなど長崎市の現状に見合った職員数を一定数確保する必要があるという現状もあり、具体的には行政サテライト機能再編成後の平成 30 年度に向けた業務量調査で算出したもの及び職制の見直しにより課長補佐を配置するなど体制を強化するものを考慮し、3,150 人程度と見込んでいます。

したがって、本プランの考え方の大きなポイントは、様々な効率化により生み出すことができる効果（人員や財源）を、新たな市民サービスの提供、既存の市民サービスの向上につなげる体制を整えること、また、長崎市役所の職場環境の改善に活用することです。

これまでの行財政改革においては、民間委託等により業務量が減少した場合は、その分の職員数を削減してきましたが、本プランにおいては、部局または所属が発案する新たな取組みや拡充する取組み、長崎市全体で取り組まなければならない問題の解決や職員の時間外勤務の軽減など繁忙職場の解消のために活用します。

新たな市民サービスの提供や既存のサービスの向上によって長崎市全体の活力アップにつなげたいと考えており、また、市役所の組織が健全で安定的であることによりその組織力が発揮され、相乗効果をもたらすものと考えています。

## 2 実施期間

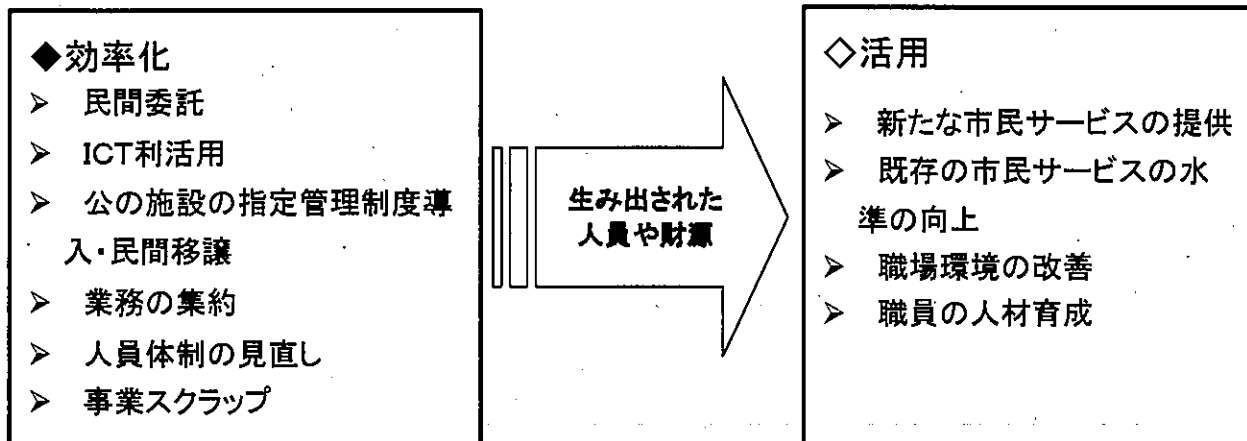
令和元年度から令和5年度まで



## 想定される主な取組み事例

### 1 取組みの目的

様々な手法で業務の効率化を図り、生み出された人員や財源を新たな取組みに活用します。



### 2 効率化の主な取組み事例

主要な取組み事例	取組みの概要
(1)ICT技術(RPA、AI等)の導入	会議録等作成に係る音声データの文字起こしなど、庁内各課における定例入力業務や反復作業等にRPAやAIを導入します。
(2)庶務業務(文書発送、旅費計算、物品購入等支出事務)の集約、民間委託	各所属で職員が直接行っている文書発送や旅費計算、物品購入等に係る業務を集約し民間委託します。
(3)光熱水費支払の集約、口座振替	電話代と同様に、毎月支払う水道代、電気代、ガス代について公共料金の支払事務を集約し、口座振替により支払います。
(4)窓口受付マニュアルの電子化、検索システム構築	紙で管理しているマニュアルを電子化し、窓口においてパソコンやタブレット等で検索し、必要な手続きや回答へと導くようなシステムを導入します。
(5)総合窓口支援システムの導入	市民の身近な手続きや相談にワンストップで対応する「総合窓口」を支援するシステムを導入します。
(6)文書管理システム(電子決裁)導入	文書の発生から決裁・保存・廃棄に至る文書のライフサイクルを電子化するシステムを導入します。
(7)財務会計システムの電子決裁化	文書管理システムの導入に併せて、既に導入済みである財務会計システムを電子決裁化します。
(8)行政サテライト機能再編成の検証	「行政サテライト機能再編成」について検証し、改善や調整を行います。
(9)外郭団体等の見直し	外郭団体等の縮小・廃止を含めた見直しを行います。また、経営改革計画の策定を推進し、自立した運営を支援します。