

安来市行政改革大綱

平成 1 7 年度 ~ 2 1 年度

平成 1 8 年 3 月

安 来 市

目 次

はじめに	1
第1 現状と課題	
1 時代の潮流	1
（1）地方自治制度の変革と財政	1
（2）少子高齢化と過疎化の進行	1
（3）行政手法の変化と行政の守備範囲	2
2 安来市の財政状況	2
歳入状況	2
歳出状況	3
3 推進方針	3
第2 重点事項	
1 事務事業の見直しについて	4
2 組織・機構について	4
組織	4
人事管理	4
) 定員管理	4
) 任用制度	5
) 給与制度	5
3 行政運営について	5
4 財政の健全化について	6
) 人件費	6
) 扶助費	6
) 施設維持、改修費	7
) 公債費	7
) 繰出金	7
5 市民との協働について	7
第3 改革の推進	
1 推進期間	8
2 推進方法	8

はじめに

安来市、広瀬町、伯太町が合併して誕生した新生安来市は、合併後のまちづくりの指針である建設計画で、「元気・いきいき・快適都市～水と緑と文化が調和する健康・交流のまち～」を目標に掲げその一步を踏み出した。

現在の日本は、これまで社会全体が右肩上がりの成長傾向にあった時代と異なり、長引く経済不況、総人口の減少など、これまで経験したことのない社会・経済動態の中で行政運営をしていく状況となっている。

新生安来市も同様に、地方分権の推進、少子高齢化、行政課題の高度化、財政状況の厳しさ、さらには過疎化の進行等多くの課題に直面している。

地方自治体の責務は、地域で暮らす人々の生活に必要な行政サービスを適正な負担で提供し続けることである。

将来にわたって、この自治体の責務を果たしていくために、「地域の課題は地域の判断と責任で処理する」という基本姿勢にたち、自治体としての自主性・自立性の確立と、簡素で効率的な行政運営を行うため抜本的な改革が今求められている。

この改革は、ただ単に自治体内部の改革にとどまらず、情報提供と説明責任を徹底することで市民の理解と協力を得て、市民との協働により運営していくとの基本方針に立ち展開していくものである。

第1 現状と課題

1 時代の潮流

(1) 地方自治制度の変革と財政

平成12年4月に施行された「地方分権一括法」により、中央集権型から、国と地方の関係が対等協力型に変わり、自治体の「自己決定」、「自己責任」による行政運営、自治体としての「自立」を目指した施策の展開をしていかなければならない。そのためには、これまで以上に自治体としての政策を立案するための「行政能力」や立案を実行するための「財政能力」が必要となっている。

特に財政面では、税源移譲や補助負担金、交付税など課題が山積しているが、今までの交付税依存型の構造から、自らの税源の拡大強化による新たな財政構造の確立が重要である。

(2) 少子高齢化と過疎化の進行

国立社会保障・人口問題研究所が発表した日本の将来人口(平成14年1月)によれば、2013年には老年人口(65歳以上)が3000万人を越え、2050年には総人口の35.7%、実に2.8人に1人が65歳以上となる予測をしている。また、厚生労働省が発表した合計特殊出生率も1.3を割り込み、高齢化に拍車をかけている。

安来市においては、少子高齢化に加え過疎化も進行しており、平成17年10月時点の住民基本台帳上では高齢化率27.6%、若年者比率(15~29歳までの総人口に占める割合)が、15.5%にまで落ち込んでいる状況である。

2050年の人口構造は、高齢者1人を働き手1.5人で支えなければならない状況が予想され、あらゆる社会システムをそれに対応できるものに転換していかなくてはならない。

(3) 行政手法の変化と行政の守備範囲

このような時代の趨勢から、現在の行政サービスを維持していくためには、従来どおりの手法ではできない状態となっている。

国の進める三位一体改革の目的は、財政面だけでなく、行政サービス実施主体を「国から地方に」「官から民へ」移譲することにより、行政のダウンサイジングを進めるという面もある。

また、行政サービスを提供する手法については、法整備が進むPFI、指定管理者制度、NPO法人など、これまで以上に民間活力を導入することが容易になっている。

将来に向かって、市民生活に必要な行政サービスを継続維持していくためには、「行政サービスは行政が直接行うべきである」との考えを変え、経済面、効率面などの経営の観点から事務事業を見直し、事業実施手法、さらには行政関与の必要性など行政の責任領域を見直す時期であると考えられる。

2 安来市の財政状況

安来市の財政規模は、平成12年から平成16年度決算(1市2町の決算額の合計)は、経済情勢と相反して右肩上がりの状況となっている。

また、特に平成15、16年度の2カ年については、地域課題を整理した上で合併との観点から建設計画に盛り込んだ事業が前倒し実施された結果であるともいえるが、安来市の本来の姿と比較すれば肥大化した状態であるといえる。経済の動向、三位一体方針による財政改革など、安来市を取り巻く現状からすれば、少なくとも現時点での同規模団体の予算規模程度まで圧縮する必要がある。

歳入状況

本市の財政力指数は、平成17度において0.366となり、今後も経済状況に大きな変化がない限りこの程度になると予測され、国・県の財政に大きく依存した構造となっている。

三位一体改革では、平成16年度~平成18年度までに、国庫補助負担金が約4.7兆円削減され、それに伴う税源移譲が約3兆円、また地方交付税が約

5 . 1 兆円の減額となる見通しである。

平成 1 8 年度の地方財政計画規模は、対前年度比 0 . 7 % の減であり、その内容は国庫補助負担金が 1 兆円削減され、地方交付税が 5 . 9 % (1 . 0 兆円) 削減され、臨時財政対策債を加えた実質的な交付税では 6 . 5 % (1 . 3 兆円) が削減となり、自主財源に乏しい安来市にとっては、一層厳しい財政状況を想定せざるを得ない現状である。

国庫補助負担金、地方交付税が減額となる状況下では、建設計画における財政計画での財政規模を確保していくためには、起債か基金の取り崩しに頼らざるを得ない。一般会計において起債残額が、平成 1 7 年度末見込みで約 3 7 6 億円にまで膨らみ、これに係る償還金は 4 4 億円、起債制限比率も 1 8 % を超える見込みであり、財政の硬直化の大きな要因となっている。

また、基金も特目基金を除けば残額はそれほど多くなく、不足額を補い会計を維持していくだけの額に満たない。

本市にとって、健全財政、自立した財政を目指し自主財源を増やすための施策は最重要であるが、結果が出るまでに時間を要し、合併直後の財政運営を行っていくためには、財政規模を縮小することが急務である。

歳出状況

平成 1 6 年度決算によると、本市の経常収支比率は 8 9 . 6 % となっており、硬直化した財政構造になっている。中でも人件費、扶助費、公債費などの義務的経費が増加傾向にあり、合併協定で可能な限り「低い負担で高いサービスを」としたため、平成 1 7 年度以降についても、この傾向がより明確に出てくるものと予測される。

新市建設のための投資的経費を含めた住民サービスを維持していくためにも、義務的経費の縮減は不可欠となっている。

3 推進方針

行政改革の推進にあたっては時代の動向を見誤ることなく、行政運営の手法を右肩上がりの 2 0 世紀型から右肩下がりの 2 1 世紀型に大きく転換することを基本とする。

2 1 世紀型行政運営とは、これまでの制度・慣行や行財政全体の抜本的な見直しにより、新しい行政体系・行政と市民の関係を創り出すことである。これにより、将来にわたって市民福祉の向上と継続的な行政運営が可能となる。

行政改革は自治体内部だけの改革ではなく、市民の理解と協働のもとに推進していく必要があり、方針の内容や進捗状況を積極的に公表するとともに、議会をはじめ行政改革審議会及び各行政委員会、関係諸団体、一般市民からの意見や要望を取り入れ、年次毎に見直しながら推進していくものとする。

第2 重点項目

1 事務事業の見直しについて

事務事業の見直しの方法には様々なものがあるが、行政評価という手法を活用することにより、全ての事務事業をその目的や効率・効果などの面から評価し、評価基準を数値化することで、より客観的に事務事業を見直すことが可能となる。これを繰り返し実施することで内容の精度が高まり、最終的にはその結果を十分な説明のもとに市民に公表することで、行政の現状が適切に理解され、市民の行政施策に対するコンセンサスが確立できるものと考えられる。

しかし、行政評価システムを導入し機能させるためには、一定の準備期間が必要であり、段階的に導入を図っていく。

各種補助金や負担金については、その事業の仕組みや目的を再点検するとともに、補助金等適正化評価システムを有効に活用しながら、評価方法、審査方法、補助基準等の適性かつ公平な運用を図っていく。

また、外郭団体についても、補助・助成の有り方も含め成果等を明確にししながら、効果が表れるよう適正化に努める。

合併による広域化に伴い、利便性を確保するために設置した、地域イントラネット事業については、導入の趣旨を踏まえ効果的な活用が図られるようにさらに検討していく。

2 組織・機構について

組織

職員は、常日頃から業務に対して市民の視点に立ち、一人ひとりが改善意識を持って意識改革を図りながら、職員の減少が行政サービスの低下を招くことの無いよう、業務量や手法等について検討をしていく。

現在の組織・機構は、スタッフ制をベースにしたフラットで簡素な組織であるといえる。しかし、職員の意識・行動も組織本来の目的を理解し、柔軟で能動的な機能を十分に発揮しているとはいえない。また、各部署が分散する分庁方式によるデメリット、さらには、合併直後の調整もあり、配置職員数、管理職員数など組織が本来の機能を発揮していくためには、分庁方式の点検や事務事業の見直しによる事務処理の合理化、スタッフ制の定着のための進行管理が必要である。

人事管理

) 定員管理

職員総数については、4万5千人の市としての目標値を設定し、それを達成するために民間活力を活用しながら、定員適正化計画(別紙定員適正化計画に

よる平成26年度までに100名の削減)を確実に実行に移すものとする。

また、早期退職者制度を利用しながら削減を図るとともに、職員の採用に当たっては年齢構成が平準化されるように努めていく。

数年程度で完了する事業については、プロジェクトチーム編成や現在の再任用制度とは異なる嘱託職員制度による60歳前半の退職者の活用などにより対応することで、安易な定数増を抑制していく。

さらに簡素で効率的な組織運営を行うために、早急に本庁への一元化を図り職員の合理化を検討する。

）任用制度

公務能率の向上や職員の意欲醸成等を図るため、職員の経験、知識、能力や勤務実績を公平かつ客観的に評価することで、年功序列型から能力・実績を重視した人事評価制度の導入を検討していく。

そのため、現在実施している昇任試験、勤務評定、目標管理、自己申告制度などを、より本市の実態に合った内容に改定していくなどの工夫、選択を行っていくことにより、適正な人事・給与管理に努めていく。

また、専門性や対応能力の高い多様な人材を補充確保するため、採用年齢枠の拡大や中途採用における任期付任用制度や短時間勤務制度などの検討を進めていく。

）給与制度

給与制度については、国及び県等の動向を踏まえ、長期的な視点に立ち、年功的な給与体系(俸給制度、諸手当制度全般)の抜本的な見直しを行うとともに、能力・実績主義を重視し、職員の努力や成果が的確に反映される仕組みを確立していく。

給与体系は、任用制度と表裏一体の関係にあり、人事評価の結果に基づく任用に伴い、勤勉手当等への勤務成績の反映など年功的要素を縮小していくことを検討していく。

3 行政運営について

これまでの地方自治体は、機関委任事務に代表されるように、国が施策の目的・内容・手法などについて一定の方向を示したメニューの中から必要なものを選択するという手法でこと足りていた。しかし、地方分権一括法の施行は、地方自治体自らが、地域のニーズの把握、施策化、財源確保の段階を踏んで、自らの責任で決定し、自らの責任で実行することを求めている。

市民からの行政に対するニーズは、ライフスタイルや価値観の変化、さらに合併により一段と多様化、高度化してきている。

また、それを実行する場合も、PFI、指定管理者制度、NPO法人など、

民で出来ることは民にまかせるよう行政直営以外の運営手法も進めていく。

なかでも指定管理者等の選定にあたっては、経済性だけでなく、地域性やこれまでの委託実績等を考慮しながら、導入後は利用者の声が反映されるような制度の実現に向け検討をする。

また、保育所運営及び学校給食業務等の民間活力の導入にあたっては、公共サービスとしての質を確保するように検討をする。

安来市立病院については、さらなる経営分析を行い、経営の健全化に努めると共に、将来の経営形態を含めて検討をしていく。

さらに時代の変化に対応できる行政運営を行っていくため、現在の事務事業のすべてを、事業評価、施策の優先度という視点、行政が担うべき業務範囲であるかどうかなど、自治体経営の視点から点検することが必要であり、外部監査制度の導入も検討する。

4 財政の健全化について

合併議論の当初では、合併のメリットの一つに国・県からの財政支援という面があった。しかし平成17、18年度の国における地方財政計画によると、より一層の厳しい財政状況が続くことが予想されることから、行政運営にかかるコスト削減に努めることが必要である。

健全な財政を確立するためには、自主財源の拡大と歳出の抑制の両面からの取り組みが不可欠であると共に、財源の確保にあたっては、課税客体の把握に努めると共に、市税、使用料等の見直しを含め、口座振替の加入促進を図り、収納率の一層の向上に努める。

そして、歳入に見合った財政運営を行うよう、安易な市債の発行や基金の取り崩しに依存しない自立した足腰の強い健全な財政基盤を確立していく。

また、バランスシート等の手法を活用しながら、多面的に財政分析も行いながら逐次公表も行っていく。

）人件費

人件費の縮減を図っていくためには、合併後10年程度で、団塊的な職員層は定年退職等により解消するので、定員適正化計画で目標とする同規模自治体の人数まで、早急に絞り込む必要がある。

なお、将来の人材確保の観点から、いびつな年齢構成を解消するためにも、継続的な採用計画を行っていく必要がある。

）扶助費

高齢化の進行により、増加の傾向は止まらないものと予想される。国・県の補足的な事業については、その事業効果や動向を十分に見極めたうえで実施することが必要である。

）施設維持、改修費

合併により、同種の施設が複数存在することになった。全ての施設の適正な配置、地元での管理（施設の払い下げを含む）や指定管理者制度の活用、廃止をも含め検討することが必要である。

）公債費

事業を推進していくためには、公債費に頼らざるを得ない状況である。しかし、償還の限度枠を設定しての総額抑制や、起債制限比率を公表して事業費の総額抑制が必要である。

）繰出金

指定管理者制度の導入により、各団体の自主的な経営努力を進める必要がある。繰出金額の算定は、団体からの所要額清算によらず、同類施設を調査し理論的積算（標準人件費）に変更、適正な利用料など経営面からの検証を行う事が必要である。

5 市民との協働について

市民の行政への参加の必要性については、これまでも機会あるごとに触れてきた。しかし、これまでの市民参加は、市民の側からすれば「言いつぱなし」、行政側からすれば「聞きつぱなし」という繰り返しではなかったのか。さらに行政は、「参加する機会を作っても、多くの方はほとんど無関心で参加しない。市民側の姿勢の方がより問題である。」との弁解も繰り返されてきた。このように行政側の姿勢が従来どおり「官」という立場を続ける限り、実効性のある市民参加はありえないものと考えられる。

その上で、事業等の推進を図る上においては、市民へ協力を呼びかけると共に、市民からの意見を取り入れる体制整備に努めていく。

行政に今求められているのは、自治体等が収集・保有する情報（個人情報を除く）を市民にわかりやすい形で自治体情報として提供する「情報公開」と事務事業の目的やコストを説明する責任（アカウンタビリティ）を果たし、一方パブリックコメント等も活用しながら行政としての活動を市民の監視下に置くことである。

また、議会においても、本来の機能である執行機関に対する監視機能の充実等、果たすべき役割がますます増大してきている。そのためにも、議会と執行部が連携を図り市民に対する説明責任を果たしていく。

今回の行政改革は、行政と市民との対等なパートナー関係を確立しながら積極的にNPO法人等の育成を行い、市民と自治体と一緒にまちづくりを進めていく、市民参加「協働」作業として展開していくこととする。

第3 改革の推進

1 推進期間

この大綱に基づく行政改革の推進期間は、平成17年度から平成21年度までの5年間とする。

2 推進方法

大綱は、本市の行政改革の基本的な方向性を示すものであり、これを着実に実行するために、実施計画を策定し、行政改革推進本部を中心に進行管理を行い、全庁一丸となって行政改革を遂行し、効率的、効果的な行政サービスを提供できるような基盤の確立を図る。

また、実施計画等の進捗状況についても市民に市報、ホームページ等を通じて積極的に公表する。

そして、大綱等に盛り込まれた諸課題の遂行にあたっては、逐次時代の動向等を踏まえ、行政運営全般について絶えず新たな視点に立ち見直しを進めていく。