

洲本市行財政改革大綱

平成 19 年 2 月

洲本市

はじめに

洲本市は、平成 18 年 2 月 11 日に洲本市と津名郡五色町が合併して誕生しました。両市町においては、合併前からさまざまな行財政改革に対する取組みを進めてまいりましたが、景気低迷による市税の減少、「三位一体の改革」による国・県補助金等の見直しや地方交付税の大幅な削減により、本市の財政状況はこれまで経験したことがない危機的な状況にあります。その一方で、新市としての新たなまちづくり経費や高齢化の進展による福祉関係経費の増加、合併により増加した公共施設の老朽化等にもともなう維持管理経費の増など、今後の行政需要はさらなる高まりを見せるものと予想されます。このままでは、新しいまちづくり施策どころか、現状の市民サービスの維持さえ困難になっていくことが懸念されるようになっていきます。

このことを踏まえ、財政の健全化を図り、地方分権の時代にふさわしい自立した行財政システムを確立することが喫緊の課題であるとの認識に立ち、洲本市行政改革推進本部において検討を行い、洲本市行政改革推進委員会の意見等を賜り、この「洲本市行財政改革大綱」を策定いたしました。

今後、この大綱に基づき具体的な推進計画を定めてまいります。職員一人ひとりが改革の意義を認識し、すべての職員が一丸となってこの大綱の実現に向けて努力するとともに、市民の皆様のご理解を得ながら取り組んでまいりますので、一層のご理解とご協力をお願い申し上げます。

目次

第1章 基本方針

第1節 行財政改革の背景

- 1 少子高齢化の進展
- 2 財政構造の悪化
- 3 地方分権の進展

第2節 この改革がめざすもの

第3節 大綱の基本目標

- 1 経営型行財政システムへの転換
- 2 参画と協働の推進

第4節 大綱の推進期間

第2章 改革の推進項目

第1節 経営型行財政システムへの転換

- 1 効率的な行政運営
 - (1) 行政評価システムの導入
 - (2) 電子自治体の構築
 - (3) 簡素で効率的な行政組織
 - (4) 民間委託等の推進
- 2 定員管理・給与の適正化の推進
 - (1) 定員管理の適正化
 - (2) 給与の適正化
 - (3) 人材育成の推進
- 3 地方公営企業、その他の特別会計及び第三セクター等の見直し
 - (1) 地方公営企業等の経営管理基盤の確立
 - (2) 第三セクターの抜本的見直し
- 4 健全で持続可能な財政基盤の確立
 - (1) 歳出抑制の取組
 - (2) 財源確保の取組

第2節 参画と協働の推進

- 1 参画の推進
- 2 情報の共有化
- 3 協働の推進

第3章 改革の推進

- 1 進行管理
- 2 推進体制
- 3 進行状況の公表

第1章 基本方針

第1節 行財政改革の背景

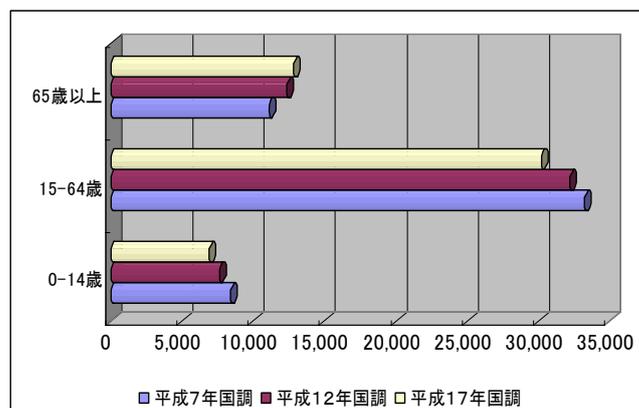
行政需要と比例して税収が増加していた時代には、地方自治体は「新たに何をなすべきか」に主眼を置き、総合基本計画に掲げられた事務・事業を精力的に執行し、拡大する住民ニーズにこたえてきました。しかし、これからの地方自治体は、少子高齢化の進展、財政構造の悪化、分権型社会への対応などの行財政環境の変化による制約を受けながら、住民が本当に必要とする事業を選択し、それに人材や財源を集中させる「選択と集中」を進めなくてはならなくなっています。

1 少子高齢化の進展

わが国では、出生者数の減少が続く一方、医療技術の進歩による長寿化が進み、総人口に占める高齢者（65歳以上）の割合は急激な高まりを見せています。本市の全人口に占める高齢者の割合は、25.7%（平成17年国勢調査）で、わが国全体の20.1%を大きく上回っています。今後は、生産年齢人口（15～64歳）の減少による地域経済の活力低下や、高齢者の増加による保健・医療・福祉分野等での需要拡大など、行政運営にも大きな影響を及ぼすことが懸念されます。

年齢階層別人口の推移

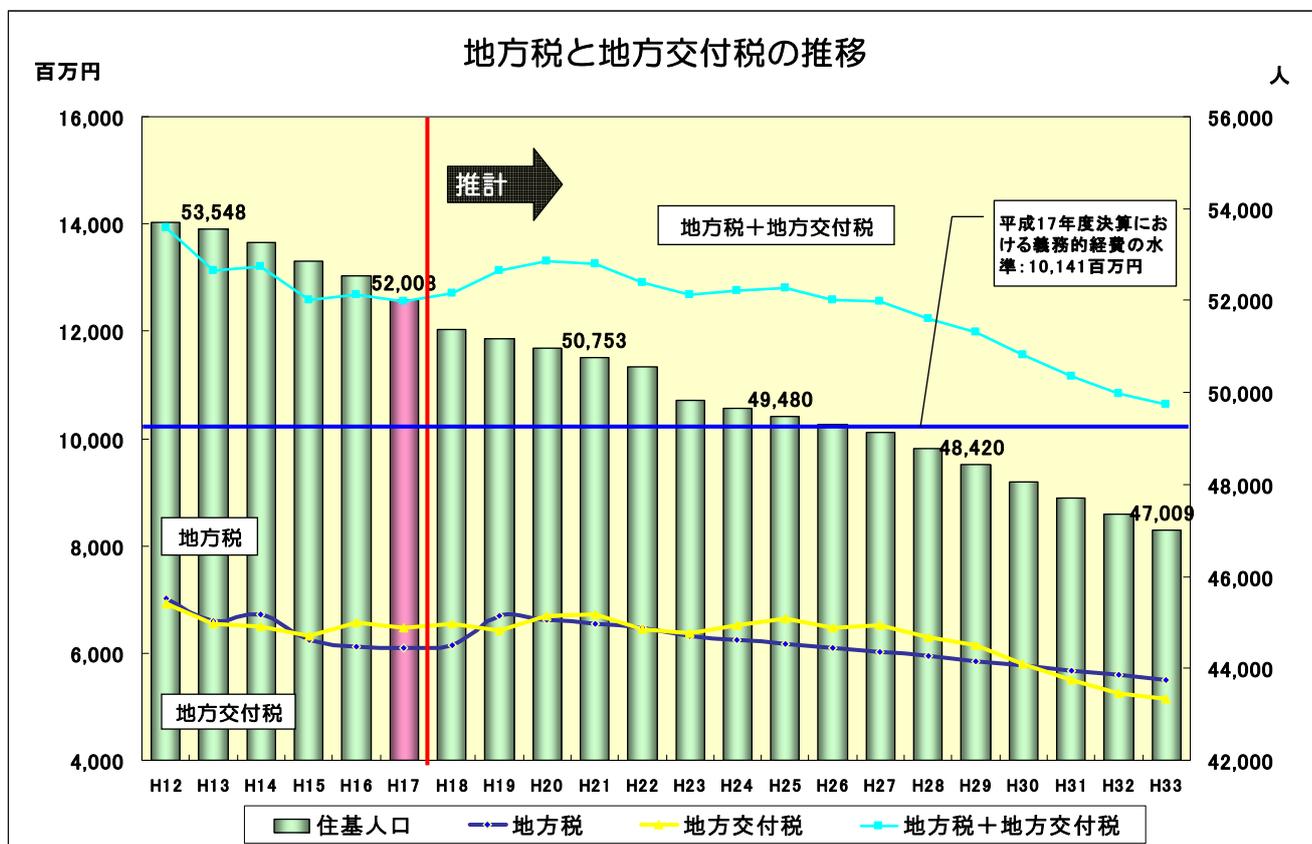
	国勢調査人口		
	平成7年	平成12年	平成17年
0-14歳	8,454	7,632	6,923
15-64歳	33,268	32,227	30,240
65歳以上	11,117	12,389	12,867
総数	52,839	52,248	50,030



2 財政構造の悪化

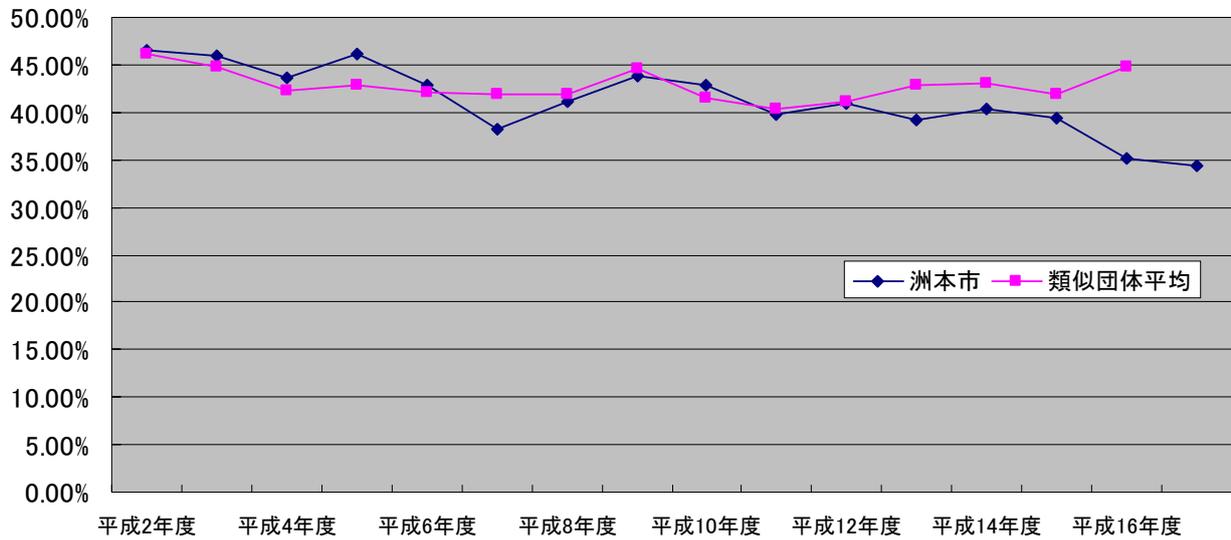
合併による効果のひとつとして「行財政運営の効率化」を掲げて本市は誕生しましたが、合併前の短期間に施設建設が集中したことによって、施設維持や建設に係る物件費や公債費が増嵩するなど合併直後に見られる不効率な部分が一部で見られます。その一方で、これらの歳出を支える歳入、とりわけ税収は景気低迷や地価下落によって激減したままであり、いまだ回復する兆しは見えません。加えて、三位一体の改革（①国庫補

助負担金の廃止・縮減、②地方交付税の改革、③国から地方への税源移譲）がさらに進めば、地方交付税等の減収額はより大きくなるものと予想されます。この財政収支の不均衡が、現在、本市の財政基盤を大きく揺るがしています。今後、人口減少や高齢化がさらに進むことが見込まれるところであり、このまま行財政改革を行うことなく、漫然と財政運営を続けていけば、収支の乖離が一層進み、危機的な状況に陥るであろうことは想像に難くありません。積極的な財源確保に努めながら、歳出、特に義務的経費を削減し、財政収支の均衡を図ることが急務となっています。

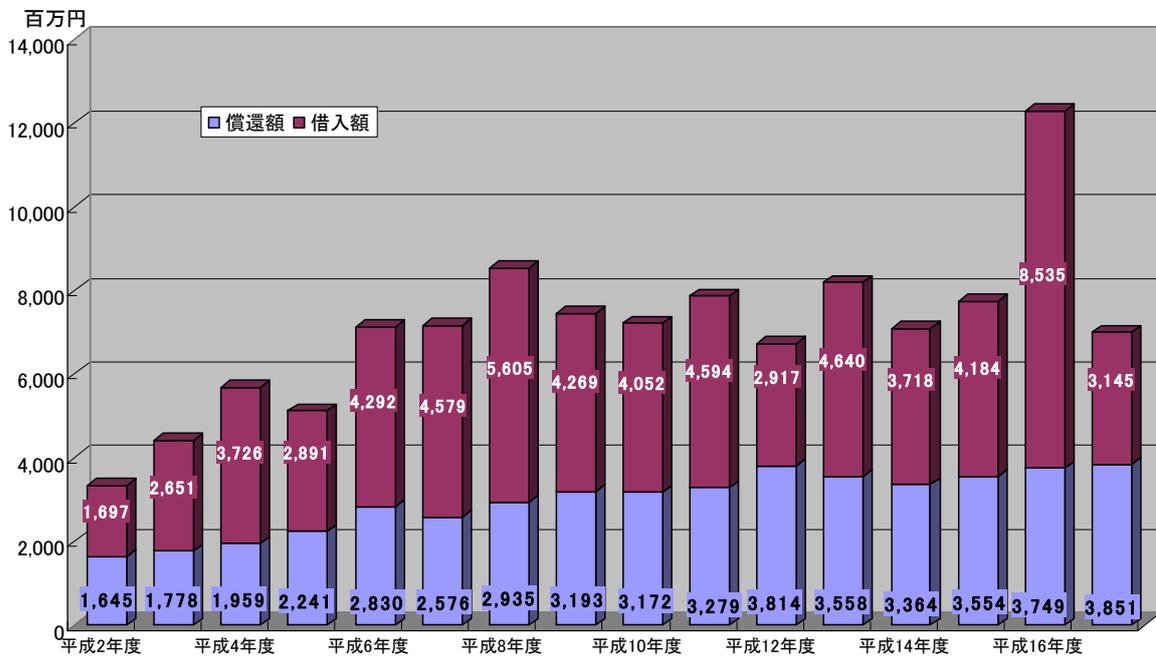


※平成 16 年度までの数値は、旧洲本市と旧五色町の合算値。

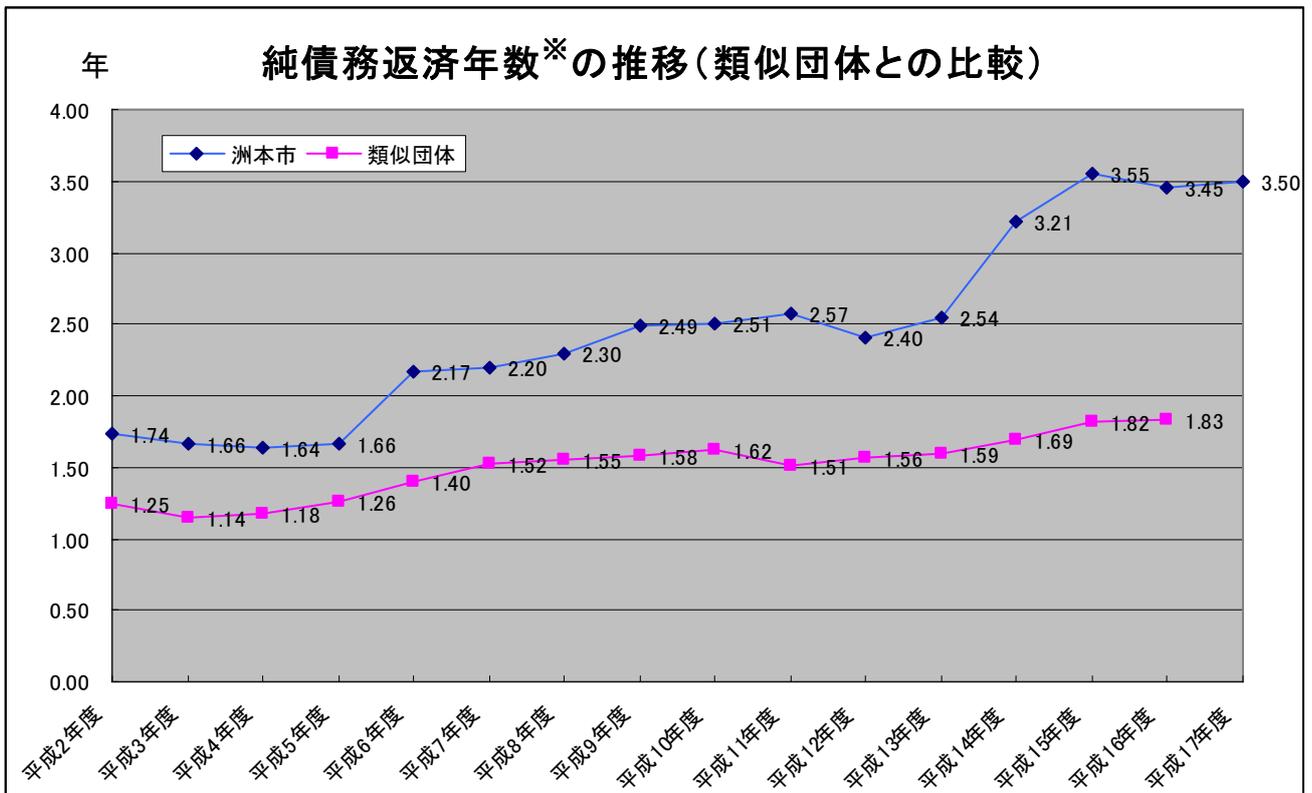
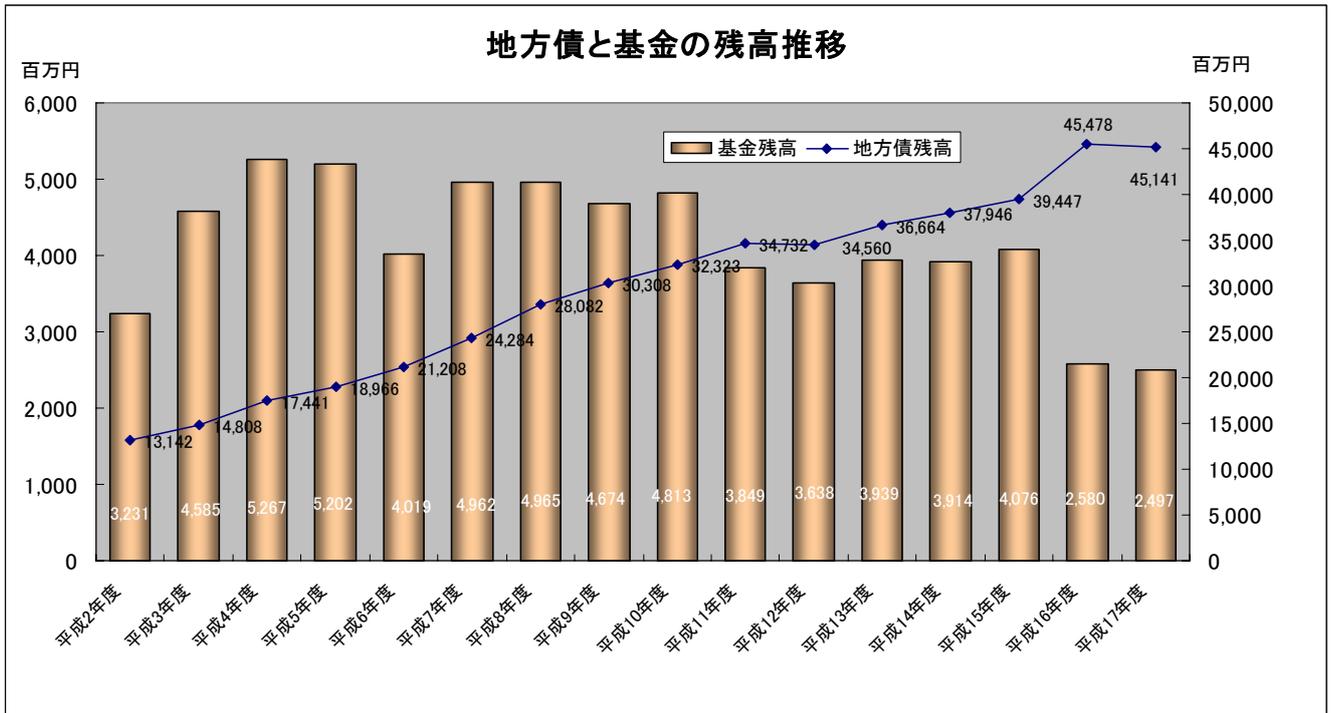
自主財源比率[※]の推移(類似団体[※]との比較)



地方債の償還額と借入額



※平成16年度までの数値は、旧洲本市と旧五色町の合算値。



※平成16年度までの数値は、旧洲本市と旧五色町の合算値。

3 地方分権の進展

これまでの中央集権型行政システムの役割は、限られた資源を中央に集中し、これを重点的・効率的に活用することによって、急速な近代化や経済発展に寄与することにあります。ところが、経済成長に比例して国民のニーズが多様化するにつれて、新たに生じる課題（例えば、個性豊かな地域社会の形成、高齢社会・少子化社会への対応など）に対しては、これまでの画一的な中央集権型行政システムでは、的確に対応することが難しくなってきました。

このような流れを踏まえ、中央省庁主導の縦割りの画一行政システムから住民主導の個性的で総合的な行政システムへ転換するための「地方分権」が進められています。

地方分権の目的は、高度化・多様化する住民ニーズに地方自治体が応えていくことにありますが、地方自治体が網羅的に住民ニーズに対応することは、能力的にも財政的にも不可能であり、住民の自主的な行動のもとに住民と行政がよきパートナーとして連携し、それぞれの役割を担いながらまちづくりに取り組むこと（以下「協働」という。）が不可欠となっています。そしてこの協働を進めていくには、行政への市民参加（以下「参画」という。）を促進しなければなりません。これまでのように、主体は行政にあり、市民は意見を言うといった主従関係ではなく、市民の自主性・主体性が確保され、対等な関係を保てるよう、行政の政策決定過程への市民参画を促進する必要があります。

また、参画を促進する前提条件として、市民への情報公開を積極的に進めるとともに、市民に対するアカウンタビリティ（説明責任）の強化を図る必要があります。

第2節 この改革がめざすもの

このような背景にあって、本市がこの行財政改革でめざすものは、単なる歳出削減や収支の均衡を図るだけでなく、参画と協働、行政評価と情報公開、少子化と高齢化などに対応し得る行政経営システムへの抜本的かつ戦略的な変革にほかなりません。

そのためには、徹底して経常的な内部管理経費を削減したうえ、限られた行政資源（人材・財源）で最大の効果を挙げるため、事務事業の優先度や行政関与の必要性・妥当性を検証し、真に必要な分野に人材や財源を集中させる「選択と集中」を進めると同時に、行政と市民が互いの役割と責任を認識し協働することによって、持続的に発展可能な自治体「元気な洲本」を創造しなくてはなりません。

第3節 大綱の基本目標

本市の行財政改革は、次の2項目を柱として掲げ、現行の行財政システム全般を見直し、経営型の行財政システムへと改革・転換することを目標とします。

1 経営型行財政システムへの転換

近年、地方自治体を取り巻く環境は、情報化の進展、高齢化や少子化の進行、生活の質や自然環境への関心の高まり、さらには市民ひとりひとりの価値観の多様化など大きく変化してきました。

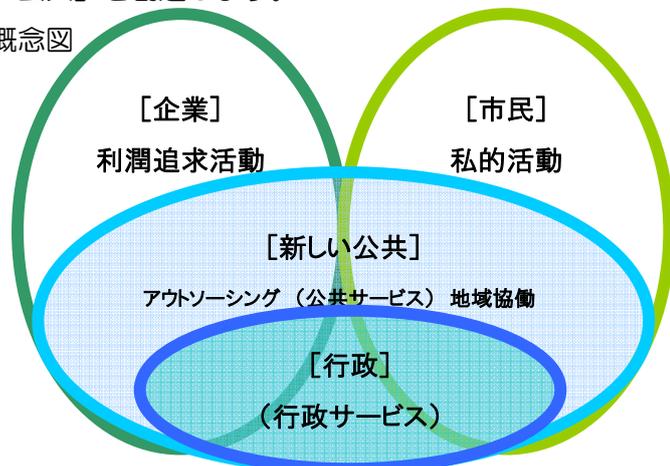
本市においても、この変化に即応した行政運営が求められており、現下の行財政環境において、拡大する多様な市民ニーズに的確に対応するためには、財政の健全性を追求することはもちろんのこと、費用対効果を意識して、質の高い行政サービスを低コストで実現する経営感覚を磨き、簡素で効率的な行財政運営システムの確立を図る必要があります。

このため、「顧客志向」、「成果重視」、「市場原理の導入」等に要約されるNPM(ニュー・パブリック・マネジメント)理論に基づき、「民営化」、「PFI※」、「外部委託(指定管理者制度を含む。)」等、行政サービスの最適な提供主体について見極めるとともに、行政評価システムを導入し、事業の成果を意識した経営型行財政システムへの転換を進めます。

2 参画と協働の推進

地方分権の進展により、地域の問題は地域で解決する能力が求められるようになってきています。これまでの「公」の概念では、その地域の問題を主体的に解決するのは、「公」としての地方自治体の役割として認識されてきました。しかし、社会経済情勢の変化にともない、これまで個人的なこととされてきた問題でも、「公」としての地方自治体が、公共性のある課題として解決を求められるようになってきています。その一方で、地方自治体だけでは機動性に欠け、これに柔軟に対応できなくなっているのも現実です。結果として、その地域の問題に対する住民の関わり如何によって、その地域の人々の暮らしが大きく変わることが予想されます。このような課題に対応していくため、これまでの「公」だけでなく、自治の主権者である市民※の参画と協働によって、地域を支えあう「新しい公共」を創造します。

「新しい公共」の概念図



第4節 大綱の推進期間

この大綱の推進期間は、平成18年度から平成22年度までの5年間とします。ただし、改革の進行状況を考慮しながら、必要に応じて推進期間の変更を行います。

第2章 改革の推進項目

第1節 経営型行財政システムへの転換

1 効率的な行政運営

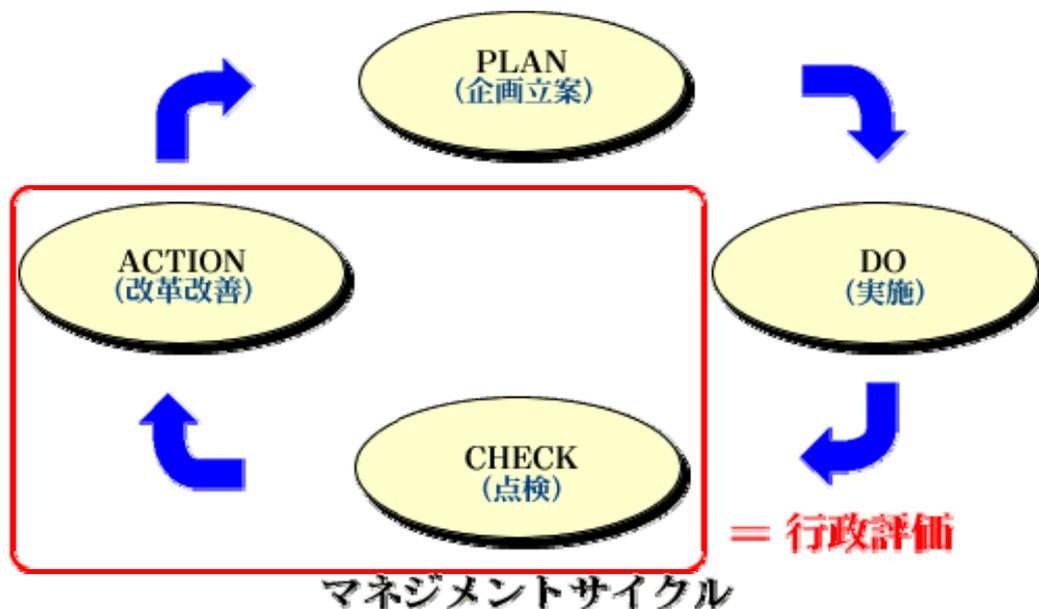
(1) 行政評価システムの導入

これまでの本市の行財政改革は、事業費や職員の削減に主眼を置いてきました。しかし、削減するだけでは限界があるばかりか、変化し続ける行財政環境に即応することはできません。今後は事業の必要性や有効性を見極めたうえで、必要と認められる事業については、限られた資源（人材、財産、予算）を効率的・効果的に投入し、市民サービスの向上を図ります。

この手段として、行政評価システム*を導入します。行政評価によって事務事業の目的や目標を明確にし、職員の意識改革を図るとともに、評価結果を積極的に市民に公表する手続を調べ、行財政運営の透明性の向上と市民への説明責任を果たします。

【改革の視点】

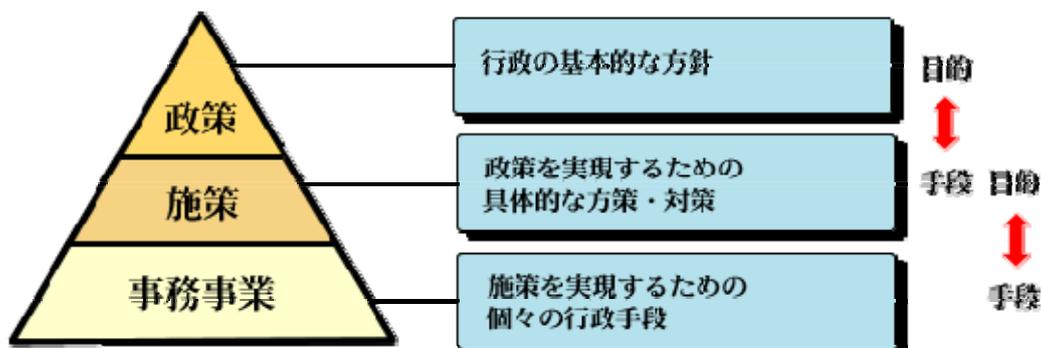
- ① 行政評価システムの活用
- ② 行財政運営の透明性の向上
- ③ 市民への説明責任の確保



行政活動は、政策（総合基本計画）—施策（実施計画）—事務事業という三層の構造としてとらえることができます。これらが相互に目的—手段の関係をもちながら一つの体系

を形成しています。本市では、このうちの「事務事業」を対象に行政評価を実施し、習熟度に応じて、施策や政策を評価の対象としていくものとします。

行政活動の三層構造



(2) 電子自治体の構築

ICT*の便益を最大限に活用し、行政事務の効率化、省資源化、情報公開の促進を図ることにより、市民の視点に立った、質の高い行政サービスを展開します。

【改革の視点】

- ① ICTを活用した行政事務の効率化
- ② 電子入札・契約システムの構築

(3) 簡素で効率的な行政組織

本市は、平成18年2月の合併によって誕生しましたが、合併後の現在においても組織・機構の一元化が図られておらず、合併による効果が最大限に発揮されているとはいえません。組織・機構を行政サービス提供のための手段として捉え、地方分権の進展、行財政環境の変化や市民ニーズの多様化などに即応し、質の高い行政サービスを提供できる、簡素で効率的な組織体制の構築を図る必要があります。

【改革の視点】

- ① 簡素で効率的な行政組織
- ② 公共施設の統廃合
- ③ 政策形成、施策実現可能な行政組織
- ④ 質の高い行政サービスの提供
- ⑤ 行政事務の簡素化

(4) 民間委託等の推進

「歳出削減」と「多様化する市民ニーズに 대응する」という相反する課題を克服しなければならない行政環境下においては、市民負担に対して最も価値のある行政サービスを低コストで実現する手段が求められます。このため、公益性や必需性の観点から公的関与の妥当性を検証し、民間委託等により効率的な執行や経費の削減が可能な事業については、法令による規制が残るものを除いて、民間委託、民営化及び指定管理者制度等のアウトソーシング*を促進します。

【改革の視点】

- ① 民間委託・民営化の推進
- ② 指定管理者制度の積極的な活用
- ③ 施設建設・管理における PFI*手法の活用
- ④ 市場化テストの導入検討

2 定員管理・給与の適正化の推進

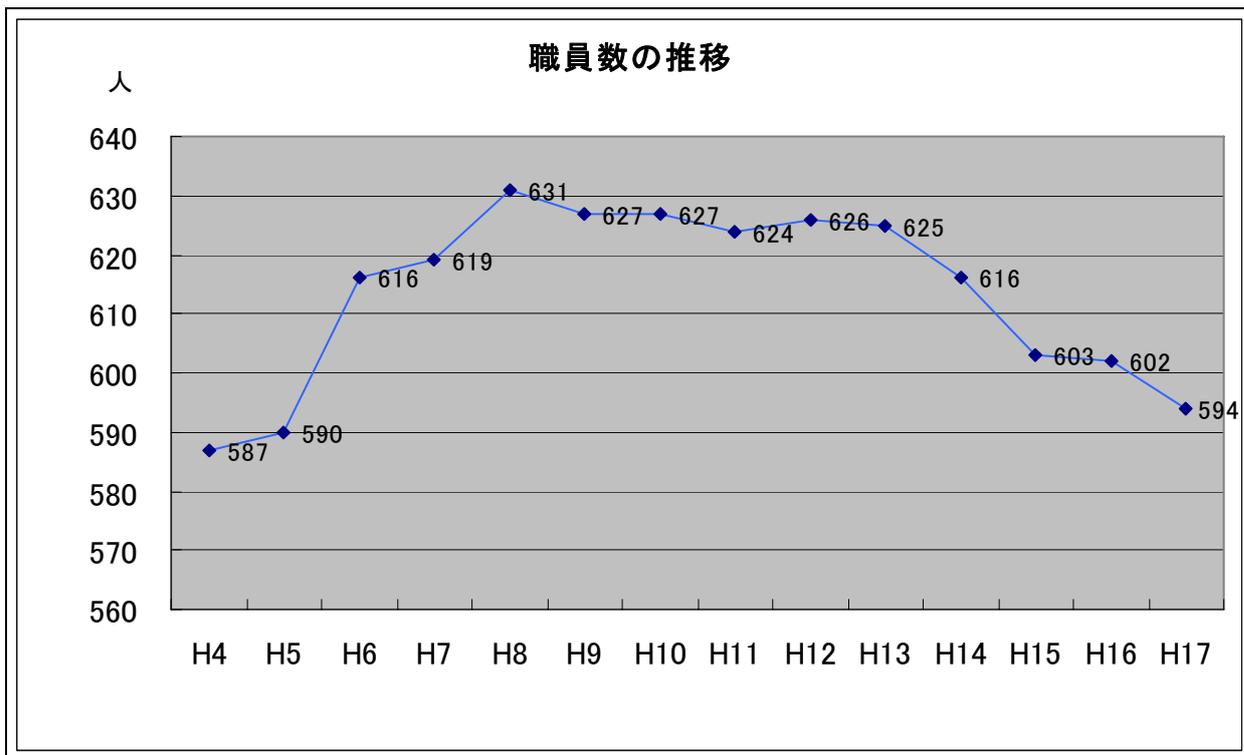
(1) 定員管理の適正化

定員管理が行財政改革を推進していく上で重要な柱の一つであることを意識し、現行の組織・機構、事務事業の見直しを行うとともに、社会情勢の変化や行政需要に的確に対応できる体制の整備を進めます。また、職員の効率的・効果的な活用の観点から、任期付職員採用制度や民間企業等経験者の採用など多様な雇用形態の活用を図ります。

なお、平成19年からは、団塊世代の大量退職が見込まれることから、これをむしろ好機と捉え、組織や職員の年齢構成等を踏まえた定員管理計画を策定・公表し、定員の数値目標を達成します。

【改革の視点】

- ① 定員適正化計画の策定と推進



(2) 給与の適正化

これまで市職員の給与制度は、国の制度に準じて運用されてきました。

しかし、社会経済情勢が変化するにつれて、国においては、職員の士気を高めつつ能率的な人事管理を推進するための方策として、年功的な給与アップの抑制や職務・職責に応じた適切な給与の確保等を柱とした、大幅な公務員制度改革を推し進めています。

このような国の取組内容を参考に、職員の適切な処遇を図るとともに、その他諸手当の見直しを含めた給与制度の適正化を図ります。

【改革の視点】

- ① 能力や成果に基づく人事評価制度の構築
- ② 給与水準の見直し
- ③ 諸手当の見直し
- ④ 昇格・昇給制度の見直し

(3) 人材育成の推進

「自己決定・自己責任の原則」が要求される地方分権時代において、効率的な行政運営を推進するためには、重要な経営資源としての人材の質的向上はもちろんのこと、個々の職員が自己研鑽に努め、企画立案能力や政策形成能力などを高めていくことが求められています。これに応えるため、職員の意欲を喚起させる

公正な人事評価制度について検討を進めるとともに、人材育成計画を策定し、時代の変化に即応できる幅広い人材の育成と有効活用に努めます。

【改革の視点】

- ① 人材育成基本方針の策定
- ② 多様な人材の確保
- ③ 多様な雇用形態の活用
- ④ 職員の政策形成能力の向上

3 地方公営企業、その他の特別会計及び第三セクターの見直し

(1) 地方公営企業等の経営管理基盤の確立

地方公営企業等が市民生活に不可欠なサービスを安定的に供給し続けるためには、一般会計からの繰出金に依存することのない、独立採算を前提にした安定的な経営基盤を築く必要があります。このため、徹底したコスト削減を前提に、サービスと負担のあり方を見直し、経営の安定化と効率化を図ります。

【改革の視点】

- ① 定員管理・給与の適正化
- ② アウトソーシングの推進
- ③ 受益者負担の適正化

(2) 第三セクターの抜本的見直し

規制改革の推進、国及び地方公共団体における財政状況の悪化等、社会経済情勢の変化とともに、第三セクターの役割も変わってきています。各法人の設立趣旨や運営状況に照らして、今後の役割を評価し、法人の統廃合や市の関与のあり方等について見直しを進めます。

また、独立した法人として経営責任を明確化した上で、経営改善を推進し、効率的で健全な経営体制の確立に努めるとともに、評価・監査機能の充実や経営状況等の情報公開を促します。

【改革の視点】

- ① 監査体制の強化
- ② 点検、評価の充実・強化
- ③ 積極的かつ分かりやすい経営情報の公開
- ④ 完全民営化を含めた既存団体の見直し

法人名	出資額(千円)		出資割合(%)
	総額	市出資額	
(株)淡路島第一次産業振興公社	100,000 千円	55,000 千円	55.0%
(株)淡路島テレビジョン	30,000 千円	13,500 千円	45.0%
(株)淡路開発事業団	496,000 千円	421,000 千円	84.9%
(株)クリーンエネルギー五色	10,000 千円	5,100 千円	51.0%
淡路島土地開発公社	20,000 千円	9,200 千円	46.0%
洲本市土地開発公社	20,000 千円	20,000 千円	100.0%
(財)洲本市青少年健全育成協会	5,000 千円	1,000 千円	20.0%
(財)五色ふるさと振興公社	406,500 千円	402,500 千円	99.0%

4 健全で持続可能な財政基盤の確立

厳しい財政状況のなかで、本市が自主的な行政運営を行うためには、将来にわたって安定した自主財源を確保することが不可欠です。

このため、中長期的な視点に立ち、事務事業や補助金等の見直しなどの歳出抑制の取組と、税収入など自主財源の安定した確保のための財源確保の取組を推進し、継続的なプライマリー・バランスの黒字化*を図ります。

また、特別会計についても、その独立採算の原則に基づいた総合的な点検を行い、ルールを超えた繰入金に依存することのない、安定的・効率的な経営を確保するものとしします。

(1) 歳出抑制の取組

人件費、扶助費、公債費、物件費等の経常的経費の削減により弾力的な財政構造の実現を図るとともに、行政評価システムを導入することにより目的達成度、費用対効果、手段の妥当性などさまざまな観点からの検討・評価を実施し、事務事業のさらなる整理合理化を進めます。

【改革の視点】

- ① 経常的経費の削減（人件費、扶助費、公債費、物件費等）
- ② 行政評価システムの導入による事務事業の見直し
- ③ 補助金・負担金等の見直し
- ④ 繰出金の見直し

- ⑤ 中長期財政推計の実施
- ⑥ 工事コストの削減

(2) 財源確保の取組

引き続き市税の増収策を講じるほか、「負担の公平性」の観点から市税の収納率向上に即応できる体制の整備を図ります。

また、サービスを利用する人と利用しない人との「負担の公平性」も考慮し、使用料や手数料等の見直しを定期的に行います。

【改革の視点】

- ① 市税の収納率向上対策の強化
- ② 税外収入の確保
- ③ 受益者負担の見直し
- ④ 未利用市有地の処分等
- ⑤ 企業誘致の促進

第2節 参画と協働の推進

1 参画の推進

政策の形成や施策の実施にあたっては、広く市民からの意見を求め市政に反映させる仕組みづくりが必要です。市民ニーズを的確に捉え、市民参画をより効果的なものにするためには、市民参画の手続きがその時々判断に委ねられることなく実施され、市政運営の様々な分野に参画できることが制度として保障されていなくてはなりません。そのため、計画段階から市民が主体的に参加・参画できる仕組みづくりを進めます。

【改革の視点】

- ① 自治基本条例制定に向けた検討
- ② 市政への市民参画の推進
- ③ パブリック・コメントの実施

2 情報の共有化

市民と行政の協働によるまちづくりを進めていくためには、市が保有する情報を公開するばかりでなく、積極的に市民に提供して共有化を図り、市民が市政に関心が持てるようにすることが不可欠です。そのため、市のホームページを始めとする様々な広報手段を活用して情報提供を行うとともに、政策形成過程の情報の公表を進めます。

【改革の視点】

- ① 行政情報の積極的公表
- ② 広報広聴機能の充実
- ③ 行政手続・行政運営の透明性の確保

3 協働の推進

多様化する市民ニーズや新たな社会的課題に対応するため、まちづくりの主体である市民と行政とが、それぞれに自己の役割を認識し、相互に補完し、協力し合う、協働の体制を整える必要があります。市民との協働を実現することにより、これまで以上に市民満足度の高いサービスの提供に努めます。

【改革の視点】

- ① 市民から信頼される市役所づくり
- ② NPO*をはじめとする公益活動団体への支援
- ③ 職員の意識改革
- ④ 市民との連携

第3章 改革の推進

1 進行管理

この大綱に掲げた目標を実現するため、具体的な改革項目や予定年度などを設定した「洲本市集中改革プラン」を策定します。このプランの実施状況や目標達成度を庁内に設置された「行政改革推進本部」において、毎年度検証し、改革内容等を見直すことにより、改革の進行状況を管理します。

2 推進体制

行財政改革の推進にあたっては、行政改革推進本部を中心として、すべての部課が一体となって積極的に取り組みます。また、職員一人ひとりが強い自覚と責任を持ち、着実に改革を進めます。

3 進行状況の公表

プランの進行状況は、市のホームページや広報紙などを通じて市民に公表します。

用語解説

※ICT

Information and Communication Technologyの略で、情報通信技術を表す言葉。現在ではIT（Information Technology）が同義で使われていますが、現在ではITに「Communication（コミュニケーション）」を加えたICTが、定着しています。

※NPO

“Non-Profit-Organization”、日本語に訳すと「非営利組織」や「非営利団体」と言った意味で、政府によって法人格を認められた「非営利法人」とそうではない「非営利団体」とがあります。「非営利」とは、利益を上げないという意味ではなく、利益があっても構成員に分配せず、団体の活動目的を達成するための費用に充てるという意味です。

※PFI

公共施設の設計、建設、維持管理、施設の運営を民間資金やそのノウハウを活用し整備する手法のことで、公共団体は契約期間内に平準化してその費用を支払います。

※アウトソーシング

行政内部で行われている一定の業務を民間委託や指定管理者制度などの手法で外部に委託することです。

※義務的経費

義務的経費とは、地方公共団体の歳出のうち、その支出が義務づけられ任意に削減できない経費をいいます。人件費、公債費、扶助費の三つの費目がこの義務的経費にあたります。

※行政評価システム

行政が行う施策や事業を「市民にとっての効果は何か」「当初期待したとおりの成果はあがっているか」という視点から客観的に評価・検証を行うもので、より効果的・効率的な市政、市民にわかりやすい市政の運営をめざすものです。また、Plan—Do—Check—ActionというマネジメントサイクルのCheck—Actionに相当するもので、実施した事業を客観的に評価し、その結果を翌年に活かしていく手段という言い方もできます。行政評価により明らかになった課題を迅速に次の計画等に反映していくこ

とは、市民本位の市政や市民の立場に立った市政に変えていくという行政改革の手段の一つと考えられます。

※市民

市民、企業、自治組織、NPO、ボランティア団体などを総称して使用しています。

※自主財源比率

自主財源とは、地方公共団体が自主的に収入しうる財源をいいます。地方税、分担金及び負担金、使用料、手数料、財産収入、寄附金、繰入金、繰越金、諸収入がこれに該当します。自主財源比率は、歳入総額に占める自主財源の割合のことです。

※純債務返済年数

(地方債現在高－積立金現在高＋債務負担行為額) ÷ 一般財源の算式によって算出されます。地方公共団体の一般的な収入である一般財源全額を債務の返済に充てたとして、何年かかるかを示す指標です。

※プライマリー・バランスの黒字化

「市債を除く歳入 > 公債費(元利償還金・公債諸費)を除く歳出」となることで、行政サービスを借金に頼らない範囲で実施している状態をいいます。家計で例えると、生活費などの出費を借金せずに収入でまかなえる状態を表します。

※類似団体

総務省が人口、産業構造の2要素の組み合わせによって分類した類型別の団体をいいます。

※ワンストップサービス

情報通信技術を活用し、市民・企業等に対し、パソコン又は身近な場所で各種の行政サービスを提供する仕組みのことです。申請・届出等手続に際し、複数箇所又は複数回にわたって行政機関を訪れることが必要なものについて、オンライン化等により、その箇所又は回数の減少を進め、究極的には1箇所又は1回で各種の行政サービスを提供することにより、申請・届出等手続に係る市民・企業等の負担軽減、利便性の飛躍的向上及び官民を通じた事務処理の簡素化・効率化を図ることを目的とします。