

行政改革（構造改革編）

～ 構造改革に関する指針～

地域主権の確立をめざした行政経営の変革

平成 17 年 2 月

枚 方 市

はじめに

枚方市は、新しい時代の市民ニーズに応えるため、強固で安定した行財政基盤の確立をめざし、平成 14 年度から 23 年度の 10 ヶ年を計画期間とする第 2 次行政改革推進実施計画(以下、「実施計画」という。)を策定しました。この実施計画において、取り組むべき課題と方針を明らかにし、赤字体質からの脱却と職員数の適正化を目標に、改革に取り組んだ結果、実質収支の黒字転換や職員数の削減等に一定の成果をあげてきました。

しかし、今後中長期的には、急速な少子高齢化やそれともなう人口減少、団塊世代の大量退職への対応、さらに本市の喫緊の課題である第 2 清掃工場や火葬場の最重点課題に加え、本庁舎をはじめ老朽化する公共施設の耐震化対策やリニューアルなど、安全・安心の観点からの対策を早急に講じる必要があります。

一方、「地域・市民・事業者(以下、「市民等」という。)と行政の協働」が叫ばれる中、誰がサービスを提供する担い手になるべきか、そのあり方を検証し、最適な主体がサービスを提供しうる将来に希望が持てる豊かな社会を創造するまちづくりをすすめていく必要があります。

このように本市を取り巻く社会構造のめまぐるしい変化や新たな市民ニーズに対応する上では、健全かつ安定した財政運営の継続が不可欠です。しかしながら、本市の財政状況は経常収支比率が 90%を超え、義務的経費が類似団体 18 市中最も多く、また人件費も 14 位、投資的経費は最下位であり、本市の行財政構造は、大きな課題を抱えているのが実情です。

そこで、これまでの成功体験や従来の基準、発想にとらわれず、限られた経営資源(人材、組織、財源)の効果的な配分を徹底し、将来のまちづくりに必要な新たな政策の展開や公共サービスへの的確な対応を可能とする地域主権を確立するため、第 4 次総合計画において掲げた「小さくても仕事のできる市役所」を一層推進する必要があります。

このため今回、本市の構造的な改革を具体化する指針として「行政改革(構造改革編)～構造改革に関する指針～」を策定し、行政改革のより一層の進展をめざすものです。

目 次

1 . これまでの改革の取り組みと構造改革の必要性	1
2 . 構造改革について	3
(1) 構造改革の理念	3
(2) 構造改革の目標	4
(3) 構造改革の姿勢と推進体制	6
3 . 構造改革の展開の方向性	7
4 . 重点改革項目と主な構造改革課題	8

1. これまでの改革の取り組みと構造改革の必要性

本市は、平成 8 年に「枚方市における行政改革推進のための提言」を受け、「枚方市行政改革大綱」を策定しました。そして、平成 9 年には、この大綱の理念を踏襲し、目標年度を定めた具体的改革方策である「枚方市行政改革推進実施計画」(平成 8 年度～12 年度)を策定し、行政改革に着手しました。

しかし、バブル崩壊以降の長期にわたる景気低迷は本市財政に影響を落とし、平成 10・11 年度には実質収支が日本一の赤字額を計上するなど、財政再建準用団体への転落という危機的財政状況に陥りました。このため「枚方市事務事業再構築プラン」(平成 10 年度)、「枚方市財政再建緊急対応策」(平成 11 年度)を策定し、持続的な改革の断行により危機的状況も回避の方向へ向かい、平成 14 年度決算でようやく収支均衡というところまで回復したのが現状です。

しかし、急速な少子高齢化、人口減少、景気の動向は不透明感があり、もはや高度成長期のような成長と拡大が望める状況ではありません。さらに、新たなまちづくりや市民ニーズへ対応する上で、財政の硬直化がすすむことは大きな障害となります。

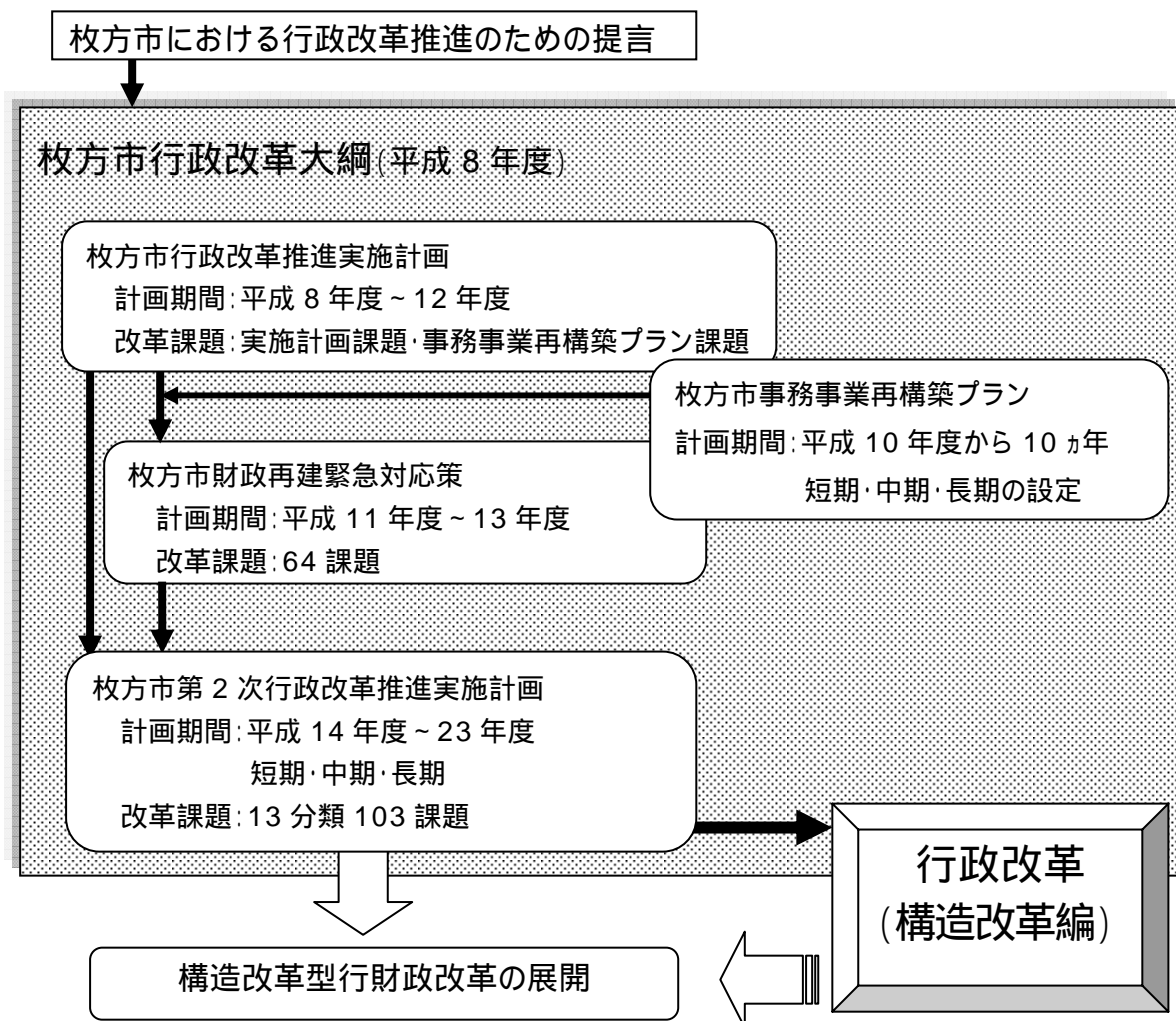
これまでは、事務事業のアウトソーシングを中心とした改革や組織の内部努力により、短期的な効果が現れました。しかし、今後は長引く景気低迷の影響による減収や少子高齢化にともなう扶助費の増加や依然として高い義務的経費の状況、あるいは団塊世代の大量退職など、財政構造に関する課題に対し早急な対策を講じつつ、公共サービスの低下を招かないスリムで効果的な行政組織の確立に取り組まねばなりません。

特に、現状の財政構造等については、類似団体と比較しても硬直的な構造であることから、早急にこれを打開することが、まちとして活力を生む源泉であり、行政としての責務です。

このため、「小さくても仕事のできる市役所」の確立をめざし、本格的な分権社会が進む中、中央集権から地域主権の行政運営へと大きく舵を切り、限られた経営資源の有効活用を柱に自主・自立に向け、構造改革をすすめることで、将来に希望が持てる持続可能な社会を築くことをめざします。

このことから本市は、当面の課題である財政収支の均衡や職員数の削減にとどまらず、これまで実行してきた市政の構造改革の成果の上に、市民等と行政による地域主権の確立に向けた行政内部のさらなる改革と、パートナーである市民等との役割分担をすすめる行政運営の基本的方向性を明らかにするため、「行政改革(構造改革編)～構造改革に関する指針～」(以下、「本指針」という。)を定め、これを基本に断固たる行政改革に取り組むものです。

これまでの改革の取り組みと行政改革(構造改革編)



2 . 構造改革について

(1) 構造改革の理念

バブル崩壊後、全国的に取り組まれた「予算節約」「人員抑制」「組織の簡素化」と言われる短期的な効果をもたらした削減中心の経営手法だけでは、本格化する分権社会のもと、多様化、高度化する住民ニーズに応えるには一定の限界があります。

今、地方自治体は競争の時代を迎えたとされていますが、低成長期と言われる今日の分権社会において、市民が住み続けたいまちとして本市が選択されるためには、財政構造の課題を克服して、自立的な財政運営を確立し、安全で安心して暮らせるまちづくりに緊急かつ優先して取り組む必要があります。

そこで本市は、「最少の経費（資源）で最大の効果を達成する」「民間にできることは民間に」を基本に、新たな行政課題や市民のニーズに対応するため、団塊世代の大量退職を契機に、限られた経営資源を最大限に生かした自治体として行政能力を高め、また、市民等と行政がそれぞれの活動領域における各々の役割を再点検し、協働する仕組みづくりを確立し、持続可能な社会の実現をめざします。

以上から構造改革の理念を

継続的な内部変革による小さくても行政能力の高い地方政府の確立と地域・市民・事業者と行政のパートナーシップによる持続可能な社会の実現をめざす

こととし、「行政の役割^{*1}」と「公共サービス^{*2}」については、以下のように考え方を整理し、的確な状況把握に基づいたスピードある改革に継続的に取り組みます。

* 1 行政の役割

本指針では、行政の役割に関する基本的考え方を、政策執行者として適切な評価のもとに必要な投資を行うことと、これまでの「公共サービスの提供主体」ととらえるのではなく、「本格的な分権社会に対応しながら、公共サービスが適切に提供されている状態をマネジメントする主体」と位置づけます。

この役割を果たすために、本格的な分権社会に対応する行政の責任と義務の範囲を明確化し、的確に対応します。

* 2 公共サービス

本指針では、公共サービスに関する基本的考え方を、従来のように「行政などの公的組織が提供するサービス」ととらえるのではなく、「市場サービスとして委ねることができない公共性を有したサービス」と位置づけます。

(2) 構造改革の目標

本指針の構造改革の理念に即し、以下の4つの構造改革の目標を設定しました。

選択と集中による効果的・効率的な資源の投入

行政の実施する施策・事業が、急速な社会の変化に伴う新たな市民ニーズや都市機能の需要に的確に対応するためには、すべての施策をこれまで通り実施するという発想ではなく、必要性が乏しい、あるいは低下した事業については、廃止と縮小を徹底するなど、本市のあるべきまちの姿や財政構造の課題を踏まえ、選択と集中による効果的・効率的な取り組みを行わなければなりません。

そのためには、施策に投入できる経営資源の適正な確保に努めるとともに、健全かつ安定した財政運営の継続と実質収支の均衡をめざします。

時代の変化に対応できる組織風土の改革

地方の自主・自立が急がれ、多様化、高度化する住民ニーズに自らの判断と責任で応えるには、職員一人ひとりの資質を向上させ、明確な成果、質の高い生産性を確保することが要求されます。

横並び意識など前例踏襲的な発想では、時代の流れに逆行するだけで、新たな発想は生まれません。団塊世代の大量退職を契機に、職員一人ひとりが評価、改善の意識を持ち、また市民等との協働意識を醸成し、意欲の発揮と組織の連携、活性化に努め、時代が求める変化のスピードに的確に対応できる組織風土の改革をすすめます。

地域・市民・事業者と行政の役割分担によるサービスの最適化

行政サービスという名で実施してきた各種公共サービスも、阪神淡路大震災を契機に、福祉やまちづくりなどに関心がある市民等が自発的に関わる時代へと大きく変化し、民間分野の活動領域が大きく広がっています。

このため、市民等に委ねることが望ましいサービスの分野については、その力を発揮できる機会を積極的に提供し、民間の持つノウハウや経験・発想を生かし地域の活力を高めていくことをめざします。

このことから、行政の役割については、これまでの直接的・独占的な公共サービスの担い手ではなく、サービスのコーディネーターとして社会のセーフティネット的な役割や市民等に対する支援や育成などに努めます。

市役所の大胆なスリム化

今後、中長期の財政状況を展望したとき、歳出面では急激な高齢化の進展による社会保障費の増大のほか、定年退職者の急増による退職金の増大、さらに本庁舎をはじめとする公共施設の耐震化対策やリニューアルの事業費の増大が見込まれます。また、歳入面では高齢化にともなう市民税収入のさらなる減少や三位一体改革により地方交付税が減少し、財政状況は厳しくなるものと予想されます。

そこで、定年退職にあわせた職員数の削減や給与制度等の見直し、内部管理経費の抑制など、高コスト体質の改善をはかり、市役所の大胆なスリム化をすすめます。

特に、正職員数については、類似団体^{*3}と比較して高い数値を示す人件費など義務的経費の抑制、低い数値を示す投資的経費の確保などの観点を十分踏まえ、本市の現在の職員数と類似団体の平均職員数を考慮した上で、平成16年4月を基準として平成25年4月までに、普通会計で700人、特別・企業会計で70人を目標にその削減に取り組み^{*4}、多様な任用形態を活用し、少数精鋭の職員で、機動力が発揮できるフラットな機構による効率的な行財政運営をすすめます。

* 3 類似団体

類似団体とは、態様（規模や性質など）が似通っている市町村を一定の類型に従い、分けられたものであり、枚方市は特例市の - 5（人口 23 万人～43 万人、第 2・3 次産業が 95%以上かつ第 3 次産業が 65%以上の団体）に属しています。

* 4 職員数の削減目標

職員数の削減目標は、上記の課題及び今後の定年退職者数、定年以外の事由による退職者数、及び新規採用者数を踏まえ、また真に正職員が担うべき業務かどうかの見極めや「民間にできることは民間に」を基本に、PFI の活用や民間企業・NPO などに委ねられる事務事業については、行政サービス水準を確保しながら、より少ない経費で効果的な事務執行を前提に算出したものであり、詳細は、今後個別課題ごとに精査します。

（ 3 ）構造改革の姿勢と推進体制

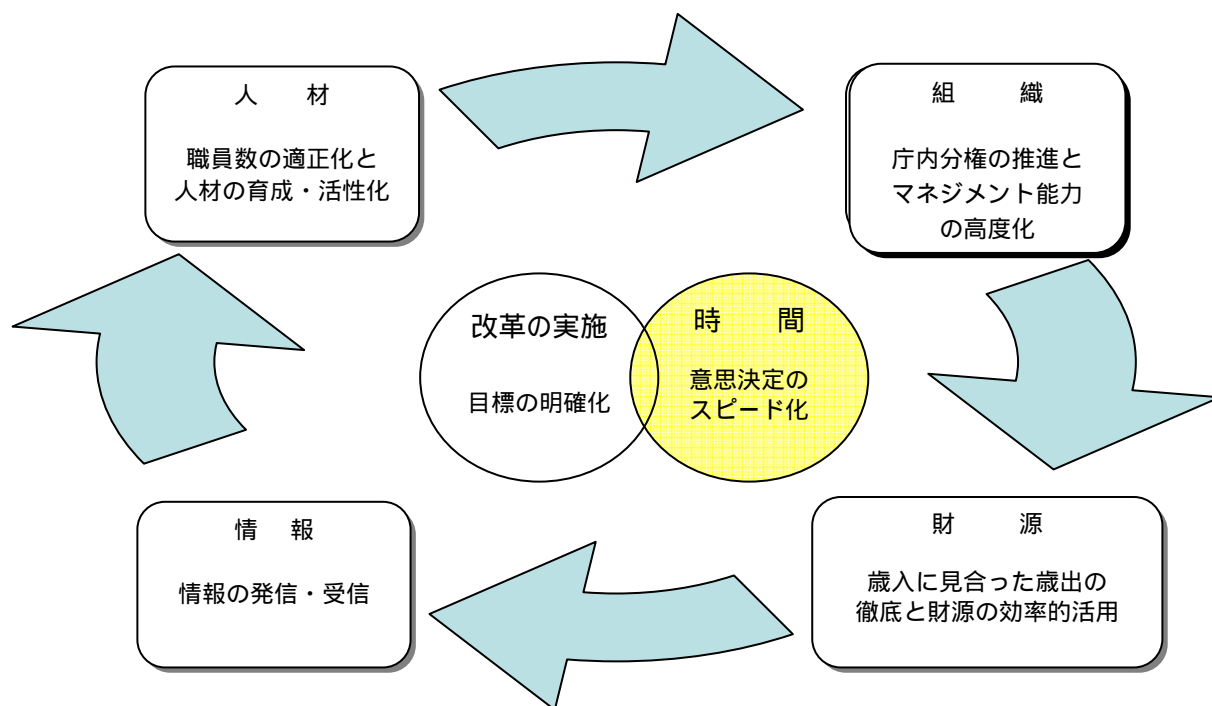
改革の姿勢

本指針に基づく構造改革の姿勢は、市役所のスリム化へ進行管理を徹底し、具体的には実施計画の個別課題ごとに改革方向を明確にし、着実に改革を進めます。

このため、本市内部の環境整備として、人材の育成と活性化、庁内分権の推進、及び政策立案やサービスのマネジメント能力の高度化を図るとともに、歳入に見合った歳出の徹底と財源の効率的活用を進め、「小さくても仕事のできる市役所」の実現をめざします。あわせて市政情報の積極的な開示と活用に努め、透明性の高い自治体経営をめざします。

これらを循環・連鎖させ、それに今日の社会情勢の変化に迅速に対応するため、各個別分野ごとに明確な目標を設定し、時間の明確化とスピードある意思決定により構造改革を展開します。

また、市民等には本市のパートナーとして、本市との情報の共有化を進め、協力・協働の確立をめざします。



構造改革の推進体制

本指針に基づく構造改革型の行政改革を推進するためには、職員が一丸となって改革を断行しなければなりません。

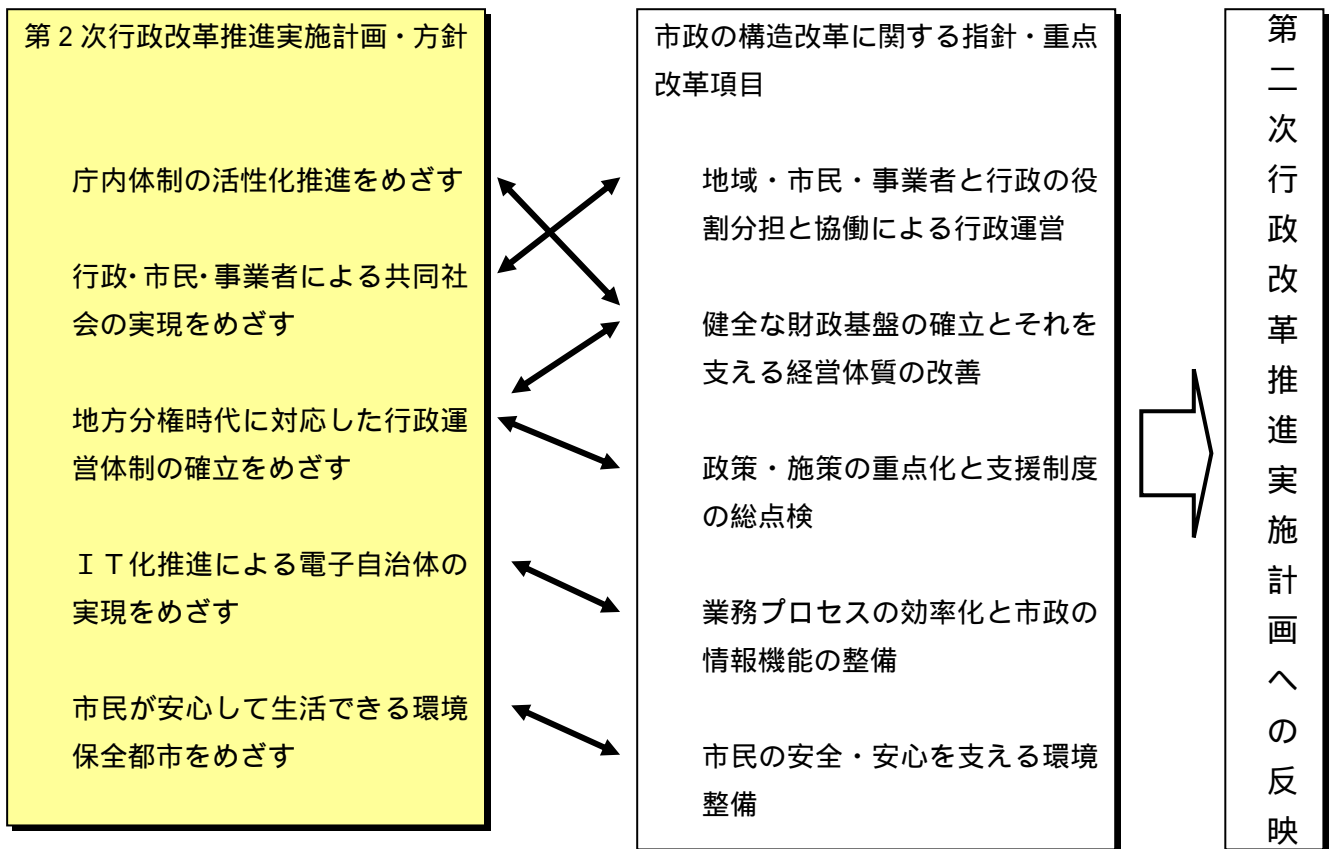
このため、全庁あげて組織の活性化と庁内分権を徹底させ、責任の所在の明確化を図ります。また、的確な状況把握とスピードある改革をすすめるため、職員相互のコミュニケーションを活発化させます。

今後、構造改革の改革課題を実行するにあたり各組織は、以上のことを踏まえ、行政評価等の評価のしくみを用い、全力で改革に取り組みます。また、行政改革に係る本市内部の意思決定機関である「行政改革会議」等に諮り、進捗状況の厳正な進行管理を行います。

3．構造改革の展開の方向性

本指針に基づく構造改革の展開は、実施計画の方針を踏まえ、構造改革の理念、目標に即し、以下の5つの重点改革項目を定め構造改革に取り組みます。その個別的な対応については、実施計画の個別課題ごとに反映します。その着手の時期は、平成

17年度とします。



4. 重点改革項目と主な構造改革課題

本指針における重点改革項目の概要とその主な課題は以下のとおりであり、構造改革の推進に向けた取り組みをすすめます。

地域・市民・事業者と行政の役割分担と協働による行政運営

阪神淡路大震災の際のボランティアやNPO団体等の活動が注目を浴びて以降、地域や市民の自発的な活動が活発化しています。一方、市民ニーズが多様化、高度化する中、また、今後の人口減少や年齢構成等の変化により、これまで行政が行っていたサービスを非効率とする見方も生まれています。このため、そのニーズを的確に把握し、市民等と行政の誰が担うことが最適かを見極め、持続可能な社会を築

きます。

なお、サービスの展開に際して、本市がアウトソーシングなどにより市場に委ねるサービス提供分野については、セーフティネットの観点から、すべてを委ねるか、あるいは一部にとどめるか、その役割と範囲を明確にし、効果的・効率的なサービスの提供に努めます。

アウトソーシングの推進

- ・ 学校給食調理業務
- ・ ごみ収集業務
- ・ その他各種運営業務等の民間委託

民営化の推進

- ・ 地域拠点を除く保育所の民営化
- ・ その他施設の民営化

指定管理者制度の導入

地域・市民・事業者と行政の協働によるまちづくり

- ・ 公民館、図書館運営事務
- ・ 住民主体による環境施策の推進
- ・ アダプト制度の拡充

健全な財政基盤の確立とそれを支える経営体質の改善

歳入の確保については、税の確保に向けた取り組みを強化する一方、新たな行政需要に的確に対応するため、事業計画、行政評価システム等を用いた的確な評価を行い、業務プロセスの改善に努めます。また、厳しい財政状況の中、事業を展開するためには、選択と集中をすすめるとともに、望ましい財政構造に向けた経費の削減や少数精鋭の人員と財源を有効に活用し、事務事業の質・量の変化に柔軟に対応できる経営体質の改善をすすめます。

受益者負担金及び使用料・手数料等の見直し

- ・ 公民館施設の有料化
- ・ 駐車場の有料化
- ・ 各種使用料・手数料の改定基準の設定と見直しの徹底

出資法人等の自立経営の促進

公営企業の自立と健全な経営

業務内容に応じた組織・業務の見直し

- ・ 学校校務員業務の見直し
- ・ 庁舎・設備等維持管理業務の民間委託の推進
- ・ 少人数でも機能する組織・業務の見直し

行政評価システムの充実と計画・予算・定数との連携

- ・ 各種事務事業の人員、予算の精査
- ・ 必要性が乏しい事業の廃止・縮小

義務的経費の抑制

- ・ 人件費の削減
- ・ 市単独補助の見直し
- ・ 特殊勤務手当ての見直し

政策・施策の重点化と支援制度の総点検

本市がめざす「生活安心都市」「環境保全都市」「生涯学習都市」を実現するためには、遅れている市民生活の基盤となる社会資本の整備や社会構造の変化に即応し、必要とされる事業の明確化を図り、経営資源を集中して投入します。特に、第2清掃工場や火葬場及び本庁舎をはじめ老朽化する公共施設の耐震化対策やリニューアルなど、安全・安心に関する事業を重点的に展開します。なお、すべての公共事業については、投入する費用と効果の視点よりコストの縮減に努めます。

また、各種補助金、助成金等市民等への支援策については、公平・公正な資源の

再配分と市民等の自立性の確保及び市民等と行政との協働という観点から、目的、期限等に基準を置き点検を行います。

政策・施策の選択と集中

- ・第2 清掃工場等最重点課題の事業推進
- ・安全・安心に係る事業の推進
- ・過大な負担となる国庫補助事業の見直し

補助金・助成金等支援制度全般を対象とした目的・基準等を設けた総合的な点検

業務プロセスの効率化と市政の情報機能の整備

電子自治体をめざす本市においては、市役所内部の業務プロセスの効率化がすすんでいます。さらに効率化が図れる行政事務については、導入から稼働までのコスト、プロセスを検証し、積極的に導入を図ります。

また、市民等への情報サービスの分野については、新鮮な情報をリアルタイムに公開し、情報の共有化を図れる仕組みづくりをすすめます。

なお、業務プロセスの効率化、情報サービスのスピード化にともない、より一層市役所窓口の品質管理が求められるため、ISO9001の運用によりBPR（事務改善）に取り組みます。

IT技術を活用した職員・内部管理事務の外部委託化

IT化による窓口業務、申請業務の効率化

ホームページ等情報発信媒体の充実

市民の安全・安心を支える環境整備

市民が安全・安心に暮らすためには、環境保全、危機管理に対する意識の高揚が

必要です。

環境保全に対する取り組みは、ISO14001をはじめ環境負荷の軽減をすすめるこれまでの取り組みを継続的に推進します。また、危機管理については、最近多発する災害や犯罪等の危機事象から市民生活を守るため、市民等と行政が相互に理解・共有できるネットワークを構築するとともに、震災等大規模災害に備えた安全・安心なまちづくりに努めます。

環境保全・危機管理に対する意識の醸成と環境整備

- ・ 地球温暖化防止の推進
- ・ 危機管理に関するネットワーク化