

提 言 書

— 今後の行政改革の方向性について —

平成 22 年 3 月

袋井市行政改革推進委員会

はじめに

袋井市では、平成 18 年 9 月に「行政経営創造プラン（行政改革大綱）」及び「行政改革実施計画」を策定し今日に至るまで、社会情勢の変化に対応しながら、事務事業の効率化、定員の適正化など、合併効果を最大限に発揮するための様々な取組を着実に推進されてきたことに対し敬意を表します。

平成 17 年 8 月に市長から委嘱を受け設置された本委員会は、これまで行政改革大綱の策定に関する協議をはじめ、実施計画の進捗管理と併せ、計画推進の一翼を担うべく補助金や使用料・手数料等の見直しについても研究し、提言を行ってまいりました。

本年度においては、現行の実施計画の計画期間が平成 22 年度をもって満了することに伴い、次期実施計画の策定に先立ち、これまでの取組を検証するとともに、袋井市が置かれた現状を踏まえ、更なる行政改革の必要性や取り組むべき具体的な方策等について、市民の視点から活発な意見の交換を重ねてまいりました。

委員会における審議では、新たに策定する平成 23 年度以降の 5 年間における景気、経済の動向や、昨年秋の政権交代による国の政策転換（地域主権）が市の施策等に及ぼす影響のほか、本年開催した「事務事業の点検」に係る市民との意見交換のあり方などについても議論が及んだところです。

この度、これまでの委員会における議論を踏まえ、今後袋井市が取り組むべき行政改革の方向性について意見がまとまりましたので、ここに提言書としてお示しいたします。

今後、この提言の趣旨を踏まえて、新たな実施計画に基づく行政改革の取組が着実に進められ、その成果が袋井市（総合計画）の目指すまちの姿である「人も自然も美しく活力あふれる日本一健康文化都市」の実現にしっかりと繋がることを期待いたします。

平成 22 年 3 月 19 日

袋井市行政改革推進委員会

会 長 小林正樹

1 これまでの行政改革の歩み

袋井市では、「行政経営創造プラン（行政改革大綱）」及び平成 22 年度までを計画期間とする実施計画により、市民との協働の推進をはじめ、指定管理者制度の活用、定員管理や給与の適正化、補助金等の整理合理化など、市政全般にわたる行政改革の推進がされてきました。

特に、職員については、平成 17 年度から平成 21 年度の 5 年間で職員数が 116 人削減されています。

また、公の施設についても、市の施設として存置する意義や利用率などの観点からの必要性の見直しに加え、施設の統合や利用目的の変更などを進めたほか、管理運営面では、指定管理者制度の活用にも積極的に取り組んでいます。

このような不断の改革の成果として、平成 18 年度から 20 年度までの 3 年間で累計 16 億円にのぼる行政改革の効果額が生み出されています。

さらに、市民との協働によるまちづくりが推進され、市内の全小学校では、保護者や地域住民が児童の登下校の安全を確保するスクールガードボランティアが活躍するほか、自治会連合会単位で地域防犯組織が設立され、地域の安全・安心の確保へ住民が主体的に取り組んでいます。

また、農地などの資源や環境を地域共有の財産として管理し、良好な環境を保全する農地・水・環境保全活動の促進、海岸防風林の再生を目指した市民ボランティアによるグリーンウェーブキャンペーン植樹活動など、様々な領域において、市民活動に対する期待と参加する市民の意識も高まっていると感じています。

2 さらなる改革の必要性

一昨年秋以降、米国証券大手の経営破綻に端を発した世界金融危機と世界同時不況により、日本経済もまた、輸出市場の急激な収縮に直面するとともに、社会経済環境も大変厳しいものとなっています。

例えば、平成 22 年度の政府予算案においては、一般会計歳出総額 92 兆円超に対し歳入の内訳は税込 38 兆円弱、赤字国債の発行 44 兆円と決定されたことからわかるように、国家財政はかつてない程に困窮した、危機的状況におかれています。

また、本年 1 月 27 日、企業の信用格付けで知られるアメリカのスタンダード・アンド・プアーズ社は、日本国債の格付けを 2 年以内に 1 ランク下げて「AA マイナス」とすると発表しています。

この国債の格下げは、長期金利の上昇を示唆しています。仮に金利が 1 % 上昇したとすれば、その金利負担に伴う国債費が約 7 ～ 8 兆円膨らんでしまうこ

とになり、国家予算編成上、深刻な影響を与えることとなるのです。

このような局面では、公共事業の削減のみに留まらず、聖域なき予算削減に向けた動きが余儀なくされることは否めません。現在、地方公共団体の歳入における依存財源の大半を占める国庫支出金や地方交付税等についても、その例外ではないと考えられます。

現在のような状況が続けば、まさに本委員会がかねてから警鐘している、「ある日突然地方交付税が減額される（予算が組めなくなる）日」の到来が一段と近づくものと感じております。

このような状況の中で、現実として身近に起きている事象を列挙しておきます。

○事例1 法人市民税の急激な落ち込み

世界同時不況は、国家財政のみならず地域経済にさえも大きな打撃を与え、雇用環境の急激な悪化などにより市民生活に深刻な影響を及ぼしております。

その結果は法人市民税の激減という形で顕著に表れています。例えば、自動車産業を主力としていた豊田市での前年度対比 96%の減、湖西市の 76%の減、鈴鹿市での 73%の減など・・・これらがそれぞれの自治体経営に与える影響は甚大なものであると推測します。

この傾向は日本各地の自治体においても同様であり、急激な税収の落ち込みなどにより、かつて誰も経験をしたことのないほどの危機的な状況におかれる可能性は十分あると認識しておくべきと考えます。

○事例2 市民税減税の動き

名古屋市では、今年4月から個人と法人の両市民税を一律 10%削減することとなりました。名古屋市長は、この減税は市民の生活支援と地域経済の活性化が目的であり、「（減税分の）財源は行財政改革で賄う」としております。

総務省によると、独自に住民税を減税する自治体は来年度から個人市民税を総額 10%削減する愛知県半田市と並び、全国初めての試みです。

名古屋市から始まったこの動きは、市民感情や世論として近隣他県にも波及する可能性が十分あると感じております。

このように社会経済情勢が変動し、社会全体としてのセーフティネットが弱体化するなど不安が高まっている時期であるからこそ、市は、自治体を取り巻く様々なリスクと正面から向き合い、それらリスクの低減や回避し得る施策を可及的低コストで展開しなければなりません。

そして、健全で持続可能な行財政基盤の確立をはかるべきでしょう。

さらに、国では、新たな国民生活を第一とする「国民主権」、住民による行政を実現する「地域主権」、自主を目指す個人が他者を尊重しながら互いに支え合う「自主と共生」の3つの理念の実現を目指し、この国のあり方を大きく転換しようとしております。

昨年、国が実施した「事業仕分け」では、「行政の担うべき役割の重点化」や「多様な担い手による公共的サービスを提供する方法」に関する議論に多くの国民の関心が集まっており、「協働によるまちづくり」は、今後の袋井市においても極めて重要で市民の関心も高いテーマであると考えます。

この点については、総務省が設置した「分権型社会における自治体経営の刷新に関する研究会」がまとめた報告書で、次のように述べられております。

○「分権型社会における自治体経営の刷新戦略」 ～ 要点抜粋 ～

これまでは、公共サービスはもっぱら行政により提供されるものと考えられており、「公共」の範囲と行政により提供されるサービスの範囲はおおむね一致していたが、社会経済情勢などの環境変化により「公共」の守備範囲が拡大する一方で、経営資源の限界等により行政で対応し得る範囲が縮小するため、「公共」の範囲と行政により提供されるサービスの範囲に相当な「ズレ」が生じてきている。

このようにして生じた「ズレ」の領域についても、あくまで「公共」の領域であることには変わりはなく、この領域のサービスが提供されないとはできない。

そこで、行政が一定の関わりを持ちつつも、地域における様々な主体がそれぞれの立場で公共を担い合う（公共サービスの供給形態を多元化する）ことで、地域にふさわしい多様な公共的なサービスを適切な受益と負担のもとに提供する「新しい公共空間」を形成する仕組みを整えていく必要がある。

このようなことから、袋井市にあっても「新しい公共空間」の形成を目指し、①行政が担うべき役割（行政でなければ対応しえない部分）の見極めと、②より良いサービスをできるだけ低コストで提供（最少の経費で最大の効果を発揮）することに対する取組が今後一層求められてくるものと考えます。

さらに、その推進に当たっては、①これまでの経営資源の概念や領域を広げ、企業や市民など地域固有の活力を含んだ「地域資源」をいかに活用していくかという視点と、②この地域に住む人々が協働して地域の運営に携わるなかで、それぞれの立場で「公共」を担うことによる責任と誇りをいかに持つことができるかが重要になると考えます。

すなわち私たちは、行政だけに依存するのではなく、市民全員の力で「安心して住める袋井」、「公共サービスの充実した袋井」を「できるだけ低コストで」実現していかなければならないと考えます。

この実現こそが、将来にわたり健全な財政状況で、安心して暮らせる持続可能な自治体を築いていくものと考えます。

以下このような視点の下に、今後の行政改革の方向性について述べてみることに致します。

3 今後の行政改革の方向性について

今後の行政改革の方向性については、協働のまちづくりの推進、定員管理と人材育成（職員の高齢化への対応）、指定管理者制度の活用、自主性・自律性の高い財政運営の確保などの主要なテーマを中心に提言します。

（1）協働のまちづくりの推進について

市民生活の環境や様式の変化により、行政に対する市民ニーズはますます高度化・多様化するなど、行政を取り巻く情勢は大きく変化している一方、極めて厳しい財政状況の中でこれらの行政需要（課題）を行政の力だけで解決していくことは、もはや人的にも、財政的にも困難な状況にあります。

今後は、これまでの「サービスの提供主体としての行政」と「サービスの受け手としての市民」との関係を払拭し、市民と行政とが互いに良き「パートナー」となり、それぞれが持つ特性を生かしつつ役割と責任を担い合う「協働」による公共的サービスの提供が一層重要になります。

また、市民との協働になじみやすい公共的なサービスの分野を検討するに当たっては、行政主導で領域の線引きを行うのではなく、多くの市民が参加の下、行政サービスの問題点や課題を市民とともに洗い出し、お互いの意識の共有化と主体性ある団体などとの協議の中から結果として領域の線引きが行われることが、協働のまちづくりを推進する上で必要かつ重要であると考えます。

このように市民と行政との強固な信頼関係を構築するとともに、ボランティアやNPO等市民活動団体の特色や個性を活かした連携強化や政策立案段階における市民参加の仕組みづくりを整えることが必要と考えます。

(2) 定員管理と人材育成（職員の高齢化への対応）

健全な財政運営には、官民間わず、人件費の問題を抜きに語ることはできず、地方公共団体にあつては、公務員の身分保障など任用形態から、職員の定員管理が極めて重要となります。

平成19年度からは、いわゆる「団塊の世代」の職員が退職する時期を迎え、袋井市では、平成17年度から10年間で125人余の定年退職者が見込まれています。つまり多くの知識と経験を持った職員を失うこととなります。

一方で、現在は合併協定書に定める「合併後10年間の一般職員採用は退職者の3割を目標とする」方針を基本とすることから、次代を担う若手職員の採用が抑制されております。

このような状況下にあつても「市民サービスの適正水準」は維持されなければなりません。そのためには、少人数で行政課題を的確に解決していくことができる人材の育成（職員の能力開発）が不可欠であるとともに、ベテラン職員の経験や知識・技能を業務を通じて継承できる仕組みづくりが求められております。

例えば、限られた人材を有効に活用するためには、専門性や継続性を必要とする特定分野について、異動ローテーションの見直し等により高い専門能力や経験・熟練を有する職員の効果的な育成を図ることや、国で検討されている定年延長の動向を踏まえ、ベテラン職員の活用のあり方について検討していくことも有効な方策の一つであると考えます。

また、職員の年齢構成の偏りをなくし安定した組織体制とするため、職員の新規採用を一定数確保しつつ、定年退職した職員の再任用制度による雇用など、多様な任用形態の活用を図ることも併せて検討することが必要となってくるものと考えます。

したがって、単に目標数値の達成にとらわれることなく、行政需要の動向や民間委託、事務処理方法の改善による合理化の取組などを踏まえ、定員管理の最適化に向けて取り組んでいくことが必要です。

（３）民間委託・指定管理者制度の活用

市民サービスを最も効果的・効率的に提供するために、民間委託や指定管理者制度の実施が適当な分野・事業については、サービスの水準が確保されるよう行政としての責任を全うすることに留意しつつ、民間活力の積極的な活用が必要になってくるものと考えます。

公の施設に関するパブリックビジネス市場では、指定管理者の更新時期を迎え、全国各地で様々な創意工夫による提案や事業展開がされています。民間委託についても、同様であります。

袋井市においても、広い視野と探求心を持って、市場の動向を注視するとともに、先進的な事例研究に努め、必要に応じ制度運用の見直しをすることで、より魅力的かつ画期的な管理・運営の手法が実現することを期待しております。

（４）内部統制システムの確立

平成18年の「夕張ショック」をはじめ、不適正経理や事務処理ミス、法令違反など、全国各地の地方公共団体を巡る不祥事が頻発したことで、①地方公共団体のマネジメントは本当に機能しているのか、②リスク対応が不十分ではないのか、③モニタリング（監視）機能が働いているのかなど、行政への不信感が高まっていることに異議を唱える者は少ないものと考えます。

このような中、総務省は地方分権と行政改革の更なる推進に当たり、「内部統制（組織マネジメント）のあり方」という観点から課題解決策を検討するための研究会を設置し、昨年4月に検討結果を報告書にまとめました。

その基本的な考え方は、現在地方公共団体にとって礎となるものは住民からの信頼であり、信頼関係の構築の上にこそ地方分権と行政改革の更なる推進（協働によるまちづくり）が期待できるものとの考え方を示しています。

一言で申し上げれば、「コンプライアンスの徹底など不適正な事務処理を防止し、住民に直接影響のあるミスをなくすための仕組みづくり」を求めているものです。

袋井市においても、ここ数年文書の誤発送や法令解釈等における誤った認識などによる不適切な事務処理が発生していることから、業務の処理方法などについて、今一度「市民からの信頼確保」という視点から見直しを行い、業務を標準化し、マニュアル化（手順や情報の共有化）を図るなど可視化（見える化）に努めることが必要であると考えます。

これらの取組により、リスクの洗い出しが容易となるほか、不合理なルールや業務のムダの見直しを図ることができるとともに、業務の正確性や効率性が確保され、市民サービスの向上にも必ずや結びつくものと考えます。

また、民間委託や指定管理者制度の活用など、多様な担い手による公共サービスの提供（協働によるまちづくり）を推進していくためには、「市民からの信頼」と「サービスの質」を確保することが極めて重要であり、袋井市に即した「内部統制システムの確立」が今後一層必要となってくるものと考えます。

（５）政策（目標）と組織の一致

袋井市では、現在、平成22年度の策定を目指し、「総合計画後期基本計画」の検討が進められておりますが、この計画の策定に当たっては、複雑・多様化する行政課題に対し、適切に対応しているのかなどを検証し、市の目指すビジョン（政策や施策の目標）を明確化した上で、その実現に向け、それに即した組織となっているかを検証する必要があると考えます。

ビジョンの明確化に当たっては、各業務の目的や意味は何か、目的を達成するために具体的に何をどこまでやるのかなど、客観性が高く、できるだけ市民にわかりやすい数値目標の設定はもとより、目標達成に向けたプロセスを熟考し、「計画→執行→評価→見直し」のPDCAサイクルの推進における評価の結果を新たな活動に反映させていくための仕組みを構築することも重要です。

また、組織については、子育て支援や健康づくり施策などに見られるような、幅広い課題や目標が想定される分野での合理的で効率的な組織への変更、市民ニーズへの迅速な対応の観点から業務上の決定権限を「できるだけ現場に近い所」に委ねるなど、意思形成過程の簡素化を目指した組織への変更、緊急かつ重要な施策を強力に推進するための組織横断的なプロジェクトチームを活用した組織への変更、「協働のまちづくりの推進」の観点に立った情報発信・受信機能の強化による情報の双方向性を重視した組織への変更など、総合的かつ戦略的な事業推進に対応した組織体制について検討する必要性がより一層高まるものと考えます。

これらの取組により、組織内部の目標の重点化や実行責任の明確化など、業務に対するモチベーションの組織的な向上がなされ、目指すビジョンの実現に向けた積極的な展開につながっていくことを期待しております。

（６）歳入の確保と創出

地方自治体の自主性や自立性を強化していくためには、国と地方との税源配分の抜本的な課題解決の必要性はあるものの、「自らの歳出は自らの財源で賄う」精神が肝要であると考えます。

袋井市では、これまでも市税等の滞納整理の強化をはじめ、使用料や手数料の見直しや未利用財産の売却など、歳入の確保に向けた様々な取組を実施しており、それぞれが一定の成果を上げております。今後とも引き続き推進されることを求めます。

一方、近年新たな自主財源を創出しようと取り組む自治体が全国で散見できます。

磐田市でも、昨年、契約により市の施設等に愛称として団体名や商品名等を付与させる代わりに、当該団体等からその対価を得る「命名権（ネーミングライツ）」を導入し、市道2路線から新たな収入（広告料）を生み出しました。

命名権の導入に当たっては、新たな財源の確保に留まらない、企業の社会貢献意識の醸成や地域社会の活性化等の副次的な効果も期待されますが、売却先企業の信用性や広告媒体としての施設価値、市民の感情などの側面についても留意しておくことが必要であると考えます。

袋井市にあっても、命名権の導入に限らず、国や県の財源に依存しない安定的な財政運営に資するため、その効果とリスクを見極めながら実現可能なあらゆる方策を講じていくとともに、今後とも先進的な事例の研究を含め、新たな財源の創出に積極的に取り組むことを期待しております。

（7）財務四表と財政健全化への活用

国や地方公共団体の公会計制度は、これまで現金収支に着目した単式簿記が採用されており、発生主義の複式簿記を採用する企業会計と比べ、過去からの積み上げ資産や負債（いわゆるストック）の状況が把握できない点や、減価償却や引当金といった会計手続の概念が存在していませんでした。

しかし、厳しい財政状況の中で、財政の透明性を高め、国民や住民に対する説明責任と財政の効率化や適正化を図るために、企業会計手法を活用したバランスシート等の財務書類の有効性と整備の推進が求められてきたところです。

このような中、総務省は平成18年に「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針（地方行革新指針）」を示し、その中で「貸借対照表」、「行政コスト計算書」、「資金収支計算書」、「純資産変動計算書」の財務書類4表を平成21年度までに整備することを要請したほか、平成19年6月に制定された地方公共団体財政健全化法では、健全化判断指標の公表等を義務づけるなど、地方公共団体の財務状況を明らかにしていく大きな動きがありました。

このような健全化判断指標の公表や新地方公会計制度による決算情報の開示

(市の資産・負債について一覧して見ることができるようになったこと)により、市の財務の健全性に対する市民の意識や関心は一層高まってきており、「協働によるまちづくり」を積極的に推進する立場からも、市民が市の財政状態を正しく理解することができるよう、できるだけ簡潔でわかりやすい情報を提供していくことが今後一層重要になると考えます。

また、資産・債務の適正な管理(資産の有効活用等)の立場に視点を置くと、例えば、①遊休資産などの貸付や売却により得た収入を市債の償還に充てることや、②歳出予算の執行段階における創意工夫と、それにより生じた余剰金(不用額)の次年度への繰越しなど、中・長期的な展望を考えた世代間負担の衡平や先行き不透明な時代における財政的リスク管理の観点から、市の純資産比率(資産から債務を引いた正味財産の割合)を向上させ、将来にわたる健全な財政基盤の確立に向けた取組が必要だと考えます。

行政改革推進委員会の歩み

平成17年度	4月	第1期 行政改革推進委員会	「行政改革の推進について」（諮問）	8/11		
	5月		(協議事項)			
	6月					
	7月					
	8月		第1回	○ 公の施設の民営化（幼稚園、保育所、病院etc.）		
	9月		～	○ 集中改革プランの重点項目について		
	10月		第6回	○ 補助金の見直しについて		
	11月			○ 行政改革の必要性について		
	12月					
	1月			「袋井市の行政改革の方向性について」（中間答申）	12/26	中間答申
	2月					
	3月			行政改革セミナー	2/20	
平成18年度	4月	第1期 行政改革推進委員会	(協議事項)			
	5月		第7回	○ 補助金の見直しについて		
	6月		～	○ 集中改革プランの策定について		
	7月		第11回	○ 行政改革の取組に向けた基本的な考え方について		
	8月			○ 最終答申及び実施計画について		
	9月					
	10月			「袋井市の行政改革の方向性について」（最終答申）	7/31	最終答申
	11月					
	12月					
	1月			第12回	(協議事項)	
	2月				○ 行政改革実施計画の進捗状況について（H18）	
	3月					
平成19年度	4月	第1期 行政改革推進委員会				
	5月					
	6月					
	7月		第1回	補助金等評価委員会（兼務）		
	8月		～	(協議事項)		
	9月		第3回	○ 補助金等の見直しの考え方について		
	10月					
	11月					
	12月					
	1月					
	2月					
	3月					
平成20年度	4月	第2期 行政改革推進委員会	第13回	(協議事項)		
	5月			○ 行政改革実施計画の進捗状況について（H19）		
	6月					
	7月					
	8月			「使用料・手数料等の見直しについて」（諮問）	7/22	
	9月					
	10月		第14回	(協議事項)		
	11月		～	○ 使用料・手数料の見直しについて		
	12月		第17回	・ 受益者負担の原則と公平性の確保について		
	1月			・ 算定方法の明確化について		
	2月			・ 減免制度の標準化・適正化について		
	3月			「袋井市使用料・手数料等の見直しについて」（答申）	12/26	答申
平成21年度	4月	第2期 行政改革推進委員会				
	5月					
	6月					
	7月					
	8月					
	9月		第18回	(協議事項)		
	10月		～	○ 行政改革実施計画の進捗状況について（H20）		
	11月		第21回	○ “事務事業の点検”について		
	12月			○ 行政改革後期実施計画について		
	1月			○ 提言書（案）について		
	2月					
	3月			「今後の行政改革の方向性について」（提言）		提言

袋井市行政改革推進委員会委員名簿

< 第1期：平成17年8月1日～平成19年7月31日 >

○委員（順不同50音順）

安間啓一、石原多多良、皆戸中秀明、小池幸徳、小林正樹、津田光子、
富田重之、村松弘子

< 第2期：平成20年4月1日～平成22年3月31日 >

○委員（順不同50音順）

石原多多良、岡村禎之、小池幸徳、小林正樹、寺田修司、永井宰、
前嶋康枝、山本敏子