

下呂市行政改革大綱

【第3次】

～ 市民・地域とともに築く

新しい自治をめざして ～

平成26年3月

下 呂 市

平成 16 年度に策定した第 1 次行政改革大綱は、合併新市の礎づくりとして位置づけられ、新市の基本的な仕組みづくり、職員の意識改革を進めてきました。その後、平成 21 年度以降は、第 2 次行政改革大綱に基づき「市民に必要なサービスが提供できる行財政運営システムの構築」をめざし、簡素で効率的な行政運営、行政と市民との協働によるサービス提供に取り組んできたところです。

しかし、ご承知のとおり、当市の主要財源である地方交付税は、現在、合併特例による増額交付を受けており、本来の交付額に比べ約 25 億円多い交付となっています。これに加え、少子高齢化に伴う人口減少や高齢化社会の進行は、依然として止まることなく、税収も減少する中、社会福祉関連経費等が増加し、全ての公共サービスを行政のみが担うことは大変厳しい状況となっています。

平成 24 年 11 月に、「下呂市がめざす新しい自治体運営」の考え方を示めさせていただきました。下呂市誕生以来、「市民の参画と協働」を行政改革の基本方針として進めてきましたが、合併特例期間が終了し、財政規模の縮小や職員の削減が余儀なくされようとしている今日、もう一度原点に立ち返り市民との協働を進め、「地域力を生かした新しい下呂市の自治体運営」の形成をめざしていこうというものです。

こうした「新しい自治体運営」をもとに、この度、第 3 次行政改革大綱を策定しました。この大綱を進めていくうえで、特に次の 2 つの点を重視していきます。

その一つは、市民との協働を具体化することです。行政が行わなければならないことは責任を持って行い、一方、市民が担うことで効果的に機能するものについてはできる限り市民の方に担っていただくことです。「市民の立場でできることを行い、行政と協力し合って地域の課題に取り組む」という、下呂市発足以来、まちづくりの基本理念として取り組んできた「市民の参画と協働」の積極的な展開を進めます。

もう一つは、まさに来年度、地方交付税の段階的縮減期間を迎え、平成 31 年度以降も市民と協働して健全な行政運営が継続できる財政基盤を築くことです。今後 5 年間で財政健全化期間として位置づけ、業務の見直しによる徹底した経費の削減を行います。

市民との協働を進めながら、行政の基盤となる財政の健全化を図り、権限と責任を持った行政運営を実現するための行政改革となるよう職員一丸となって取り組みます。

市民の皆様のご理解とご協力をお願いいたします。

平成 26 年 3 月

下呂市長 野村 誠

第1章 行政改革の必要性

1. これまでの行政改革の取り組み

① 第1次行政改革（平成16年度～平成20年度）

行政改革は新市の行政運営システムを構築する「まちづくりの礎づくり」として位置づけ、策定しました。

その間、新市まちづくり計画及び下呂市第1次総合計画の基本理念である、「市民の参画と協働によるまちづくり」の実現に向け、新市としての仕組みを整える一方、職員数の削減、補助金の整理見直し、指定管理者制度の導入など、経費削減も強力に進めてきました。この結果、組織・機能もほぼ整い、職員の意識・資質にも向上が見られました。

② 第2次行政改革（平成21年度～平成25年度）

合併特例期間の終了による地方交付税の減額、人口減少による税収減少など財政規模縮小に直面する状況にあって、「市民と行政の連携協力による持続可能なサービスの実現」を目標として、サービスや施設の統廃合、サービスレベルの切り下げにより歳出削減を図る中で、市民生活に真に必要なサービスを安定して継続してきました。また、サービスの提供にあたっては市民や市民団体、民間企業等と連携協力して取り組んできました。

このように、市民はサービスの「受け手」であるだけでなく、「まちづくりの主体」とあるという観点に立ち、市民と行政が連携協力して、安定したサービスを提供する仕組みをめざしました。

③ 「下呂市がめざす新しい自治体運営」の宣言（平成24年11月）

市長は、下呂市が誕生して以来“まちづくり”の基本理念として進めてきた「市民の参画と協働」がいまだ進んでいない中、再び「地域力を生かした新しい自治体運営」の形成をめざして、行政と市民との役割分担による業務の見直し、地域づくりの拠点としての振興事務所の見直し、さらには、効率的に事務事業が執行できる組織の見直しを進める考えを示しました。

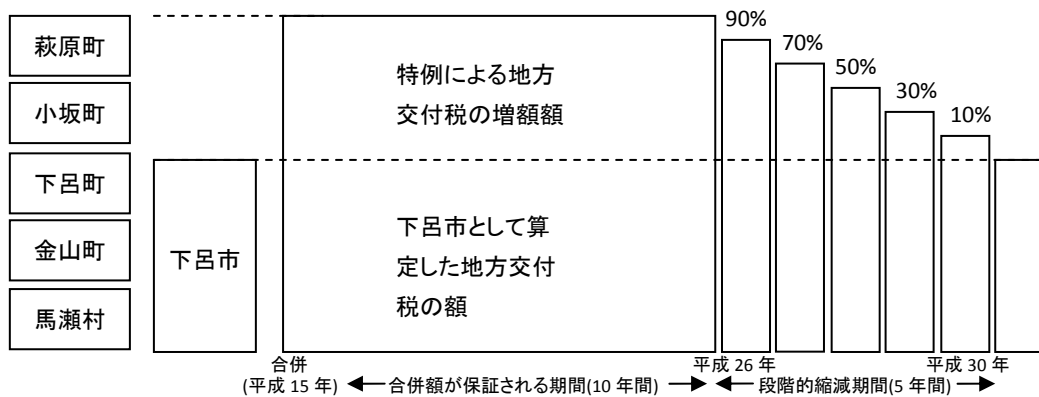
2. 背景

① 合併特例期間の終了～地方交付税の減額～

下呂市の地方交付税は現在、合併特例による算定替えにより、旧町村の合算額で交付されており、本来の算定額に比べ交付額が多くなっています。

合併特例は、合併後 10 年が経過する平成 25 年度まで継続し、その後は徐々に交付額が減額され、平成 31 年度からは下呂市本来の交付額まで減少することになっています。

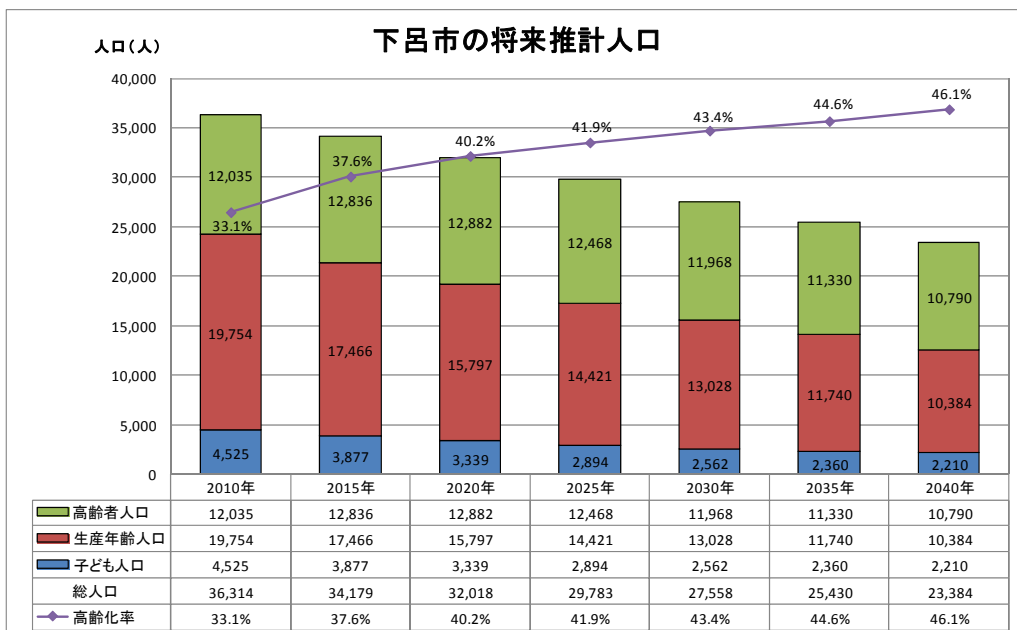
その減少額は約 25 億円（平成 25 年度算定額ベース）と予測され、予算規模の縮小は避けられません。



② 人口・税収減少

日本の国内総人口は、平成 17 年に前年を 2 万人下回る 1 億 2,777 万人となり、初めて減少に転じました。

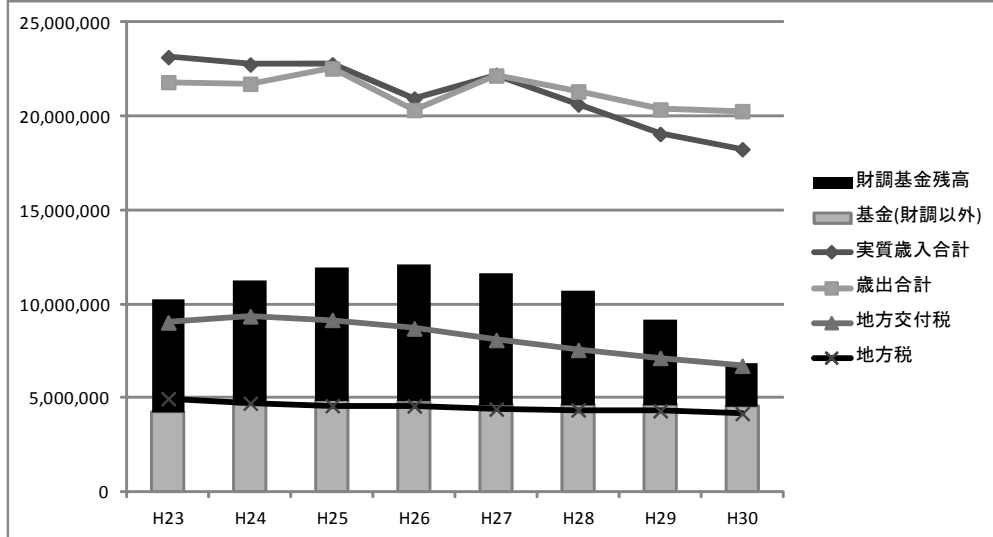
平成 24 年に国立社会保障・人口問題研究所から発表された人口推計によると、今後国の人口減少が見込まれる中、下呂市も同じように減少すると考えられます。特に生産年齢人口（15 歳以上 65 歳未満の人口）の減少は税収の減少にもつながります。一方、高齢化率（65 歳以上人口の割合）は、今後ますます上昇し社会保障に係る費用が増加することが想定されます。



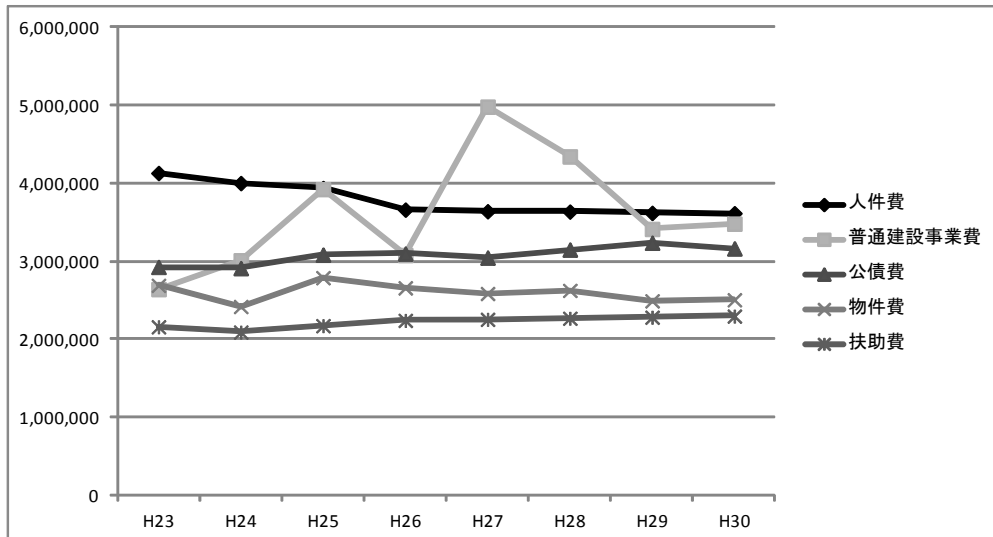
③ 長期財政見通し

歳入		【単位：千円】							
	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	
実質歳入合計	23,141,595	22,748,894	22,758,113	20,935,991	22,200,474	20,620,132	19,049,990	18,239,647	
地方交付税	9,018,822	9,349,500	9,151,978	8,700,096	8,081,792	7,552,808	7,128,691	6,714,093	
地方税	4,964,776	4,721,540	4,586,284	4,574,426	4,411,759	4,364,949	4,319,792	4,170,290	
基金(財調以外)	4,252,363	4,644,282	4,835,545	4,823,049	4,633,192	4,606,433	4,618,656	4,549,890	
財調基金残高	5,974,885	6,628,972	7,106,093	7,230,777	7,020,275	6,076,765	4,537,701	2,262,129	

※「実質歳入合計」…財源不足を補うための財政調整基金取崩額を除外



歳出		【単位：千円】							
	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	
歳出合計	21,810,745	21,721,237	22,537,166	20,325,907	22,161,566	21,314,564	20,352,287	20,265,053	
人件費	4,132,418	4,003,613	3,939,418	3,663,872	3,642,180	3,637,943	3,620,982	3,617,003	
普通建設事業費	2,644,803	3,014,543	3,925,912	3,081,465	4,983,144	4,345,425	3,415,266	3,482,759	
公債費	2,928,202	2,913,526	3,086,132	3,100,059	3,047,877	3,151,416	3,238,799	3,166,166	
物件費	2,693,404	2,421,679	2,791,442	2,661,384	2,588,336	2,628,503	2,495,047	2,507,380	
扶助費	2,161,709	2,094,118	2,176,524	2,244,627	2,258,095	2,271,644	2,285,274	2,298,986	



長期財政見通しによると、平成 27 年度から実質単年度収支が赤字に転じ、その後、年々赤字が増大していきます。財源不足分については基金の取り崩しに頼らざるを得ませんが、財政調整基金で対応できるのは平成 31 年度までが限度と見込まれます。

このままの歳出規模を続けて行くことになれば、平成 32 年度以降は完全に財源不足

となり、他の基金の取り崩しなども考えないと対応できない事態に陥ってしまいます。

④ 市民との協働

下呂市は、平成 16 年 3 月「市民の参画と協働」を“まちづくり”の基本理念として誕生しました。

しかし、これまでの行政は、多様化する市民ニーズへの対応や効率的な行財政運営を求めるあまり、業務の集約化や市内の平準化にこだわり、地域の独自性を尊重する体制づくりが進められず、結果「市民の参画と協働」は思うように進んできませんでした。

そこで、市民との協働や地域力で行政課題や地域課題を解決する重要性を再認識し、平成 22 年度から「地域力の強化」を市政の大きな柱に据え、地域で抱える課題に取り組む自治組織構築のための意識づくり（きっかけづくり）となる「地域づくりワークショップ」を行ってきました。

3. 行政改革の必要性

これまで 2 度の行政改革大綱の策定を行い、行政改革に取り組んできましたが、いまだ「市民の参画と協働」は十分とは言えず、また、長期財政見通しをみるに将来に渡ってこれまでと同じような財政規模で市政運営を続けていくことは不可能であると考えられます。

これからは、地域社会の問題について、その地域の住民が自らその問題を認識し、自立と自律を図りながら解決する「地域力」を生かした市民との協働の観点から市政全般を抜本的に見直し、財政規模を縮小させる行政改革が必要です。

第2章 第3次行政改革大綱の体系と計画期間

1. 第3次行政改革大綱の目標

「市民・地域とともに築く新しい自治をめざして」

2. 第3次行政改革大綱の期間

平成26年度から平成30年度までの5年間

3. 基本方針

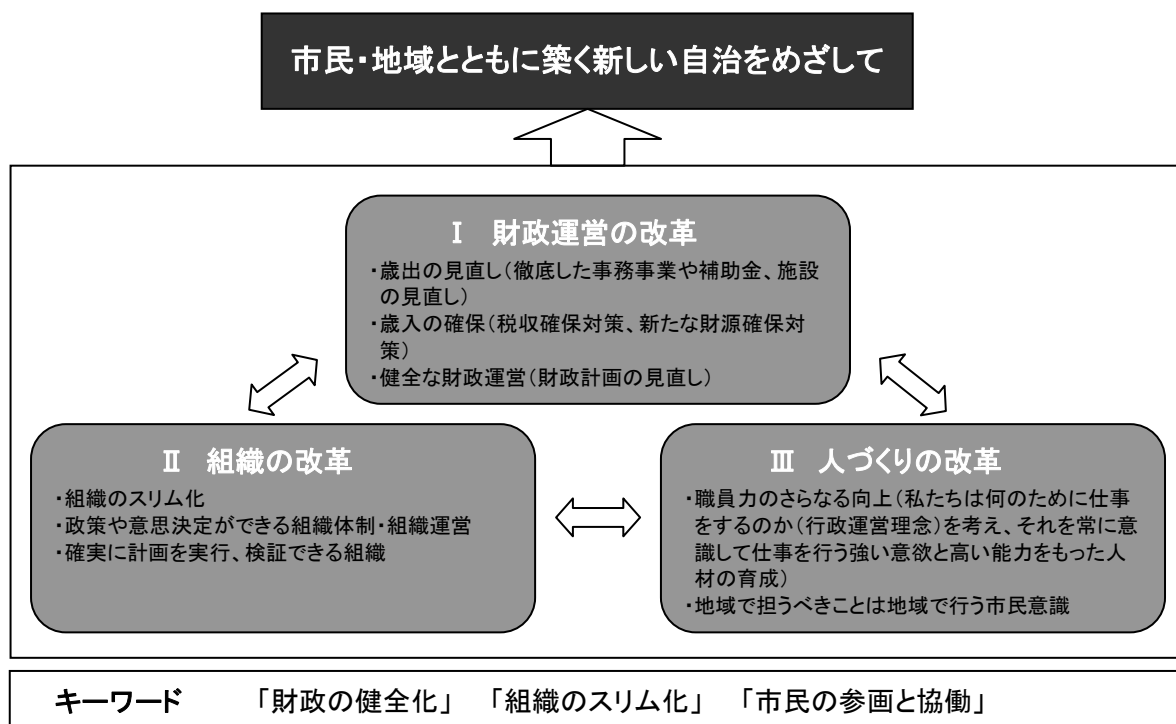
下呂市発足以来、まちづくりの基本理念として取り組んできた「市民の参画と協働」による地域力を生かした市政運営を進めていきます。このため市民、地域、行政のそれぞれの役割を明確にし、これまでの行政運営を見直すこととして、次の3つを行政改革の基本方針とします。これらを進めることで、地方交付税の段階的縮減といった厳しい財政状況に直面する状況において、健全財政の維持を図ります。

さらに、この3つの基本方針の推進にあたっては、庁舎の一本化を基軸として進めます。

I 持続可能な財政基盤の確立に向けた財政運営の改革（財政運営の改革）

II 効率性・機能性を重視した組織の改革（組織の改革）

III 強い意欲と高い能力をもった人材を育てる人づくりの改革（人づくりの改革）



持続可能な財政基盤を確立するため、行政と地域との役割分担を明確にすることで、事務事業や補助金を見直し（財政運営の改革）、地域で担うべきことは地域で確実に実行できるよう、支援する体制を整備（組織の改革）し、職員も一緒になって地域で行おうとする市民意識を高める（人づくりの改革）改革とします。

第3章 基本方針

I 持続可能な財政基盤の確立に向けた財政運営の改革

財政状況が一段と厳しくなる中、将来世代に負担を先送りしない、持続可能な財政基盤の確立が求められます。

このため、歳入見込みによる財政計画をたて、事務事業や補助金、施設の見直しにより、身の丈に合った歳出とし、効果的な税收確保のための対策や多様な財源の確保に努めることにより、しっかりと歳入を確保する「**財政運営の改革**」に取り組みます。

1 事務事業の見直し

これからの限られた財源の中で、現在行っている事務事業の全てを行政が担うには限界があります。市民との協働の中で、その実施主体（市民・地域・行政）を見直し整理し、行政が行うべき事務事業について責任もって行います。

このため、地域力の強化を図るための施策を積極的に実行していきます。

さらに、行政が行うことであっても、真にサービスを必要としている人に必要なサービスが提供できるよう原点に立ち返り、効果の上がらないもの、実績を伴わないもの、所期の目的を達成したものについては、廃止、縮小していきます。

一方、行政内部における事務についても、簡素化・効率化を推進し、経費の削減を図ります。特に、定型的な事務は、徹底した見直しを行い、効率的な事務処理に努めます。

2 民間活力の導入・推進

民間のノウハウや活力を活かし、行政サービスの質的向上と行政コストの削減を図るとともに、職員数の削減に対応していきます。

施設の管理運営では、指定管理者制度の導入等を進め、事業の効率化を図ります。

3 補助金等の見直し

全ての補助金、負担金について、市民の福祉の向上と地域の自立・自律の観点から見直しを行い、地域で行うことが効率的かつ効果的なものについては、交付金化を視野に入れた見直しを行います。

4 地方公営企業等の経営健全化の推進

地方公営企業は公共サービスを提供する企業であり、上下水道事業、病院事業、観光事業など、市民等に必要不可欠なサービスを安定的に提供する使命があります。

現在、本市の地方公営企業のほとんどが、その経営を事業収入だけでは運営できない状況であり、こうした経営状況を改善できるよう、また、現在、事業収入だけで経営している地方公営企業が、今後もその状況を継続し続けられるよう、経営の改革が喫緊の課題となっています。

地方公営企業の収支改善のため、歳入の見直しと徹底した経費削減に努めます。

また、民間の経営管理手法を研究し、効率的な経営を進め、健全経営に取り組むことにより、事業収入をその財源とした経営をめざします。

5 施設の見直し

合併前の旧町村ごとにある同類施設は、いまだ思ったほどの整理統合がされていません。こうしたことから、老朽化する公共施設の維持管理経費は年々増加し、財政の圧迫要因となっています。厳しい選択ではありますが、施設の統廃合を進めて効率化をめざします。

6 安定した財政基盤の構築

本市の財政は、今後も歳入が減少し続ける中、事業の目的や効果ももちろん大事ですが、歳入見込みに応じた財政計画を策定し、その歳入見込みの中で事業の選択と集中を図ります。収支不足分を補うために経常的な基金の取り崩しを視野に入れた、事業の選択は行いません。

また、財政の効率化・適正化を進めるため、財務情報を充実し、その活用を進めます。

公債費抑制のため、建設事業に係る市債発行額を公債費の元金償還額以内に留め、将来にわたる負担の軽減を図ります。

7 自主財源の確保

安定的な財政基盤の確立には、市税収入の確保が最も重要です。市税の適正な賦課と徴収の強化に努めます。

徴収の強化については、便利な納付方法の提供や適切な納付相談などを行い、納付環境を整えるとともに、悪質な滞納者に対しては厳正な対応で臨みます。

企業誘致や観光等産業の振興など地域産業の活性化の積極的な推進により、消費の拡大や新たな雇用機会の創出など、地域経済に対する様々な効果が期待できます。引き続き、将来を見据えた戦略的な企業誘致や市内企業の活性化をとおして、税源基盤の拡充に取り組みま

す。

普通財産として保有している市有地のうち、未利用地については現状を的確に把握し、有効活用や賃貸、売却処分などを行い、歳入の確保につなげます。

8 受益者負担の見直し

特定のサービスの受益者には、それに要した費用の適正な負担を求めることが市民間の公平性の確保につながります。

施設の使用料については、コスト（人件費、減価償却費を含む。）、受益者の範囲などから負担の割合を設定するなど、定期的に見直しを行います。

9 市民意識の把握と情報発信

市の保有する情報を積極的に公開し、市民と情報を共有することにより、市政に関する理解と信頼を深めます。情報発信は多くの媒体を通じて発信しますが、中でも特にインターネットを活用した情報発信が有効かつ重要であることから、ホームページの充実を図ります。

反対に、行政が行う市の方向性を示す重要な計画や政策の執行に当たっては、市民意識の把握が最も重要となります。アンケート調査やワークショップ、市民説明会などに時間を割き、広く市民の声を聴き取るよう努めます。

II 効率性・機能性を重視した組織の改革

地域力の強化を図り、市民との協働を進めていくための「組織の改革」に取り組みます。身近な振興事務所を「地域づくりの拠点」として構築します。

また、合併以来の分庁方式による組織では、組織間の意思疎通や意思決定が早期に行えず、業務も非効率であり、効率性と機能性を兼ね備えた組織・体制づくりが求められています。

このため、庁舎の一本化とともに組織を見直し、政策や意思決定が早期にできる体制づくりと、計画を確実に実行・検証できる実効性ある体制づくりの「組織の改革」に取り組みます。

1 経営効率を図る組織・体制

庁舎の一本化とともに、組織の見直しを行います。振興事務所については、今後は地域の行政窓口としてなくてはならない業務のみとし、それ以外は本庁舎で行うこととします。この見直しにより必要な行政サービスの品質を落とさぬよう、行政判断が素早くできる体制、つまりは権限と責任を明確にし、意思決定ができる組織・体制づくり、担当部署での即決判断ができる組織づくりを進めます。

また、庁舎内部の情報を可能な限り共有し、横断的な組織力の向上に努めます。

さらに、行政経営を図るため、計画を計画づくりで終わらせず、計画を確実に実行し、その結果を検証していく体制づくりを進めます。

2 職員数の適正化

職員数の適正化については、今後の市の財政規模や庁舎一本化による組織の見直しに見合った職員数を配置することとします。

そのため、現在の定員適正化計画は必要に応じて見直しを行います。

3 危機管理体制の強化

組織のスリム化を進め、市民生活の安心・安全を確保するため、各地域の危機管理体制の強化を図ります。今後も職員数が減少する中で、民間や他自治体との災害応援協定をより強化しながら、災害発生時の体制強化に向けた取り組みを行います。

4 市民や地域を育てる組織

これまで行政が主体となってきた事務事業には、市民や地域が自ら行ったほうが効果的なものもあり、今後、こうした事務事業は市民や地域が主体となって行ってい

ただくよう進めます。そのため、自分たちの住む地域を自ら支えようとする団体（地域づくり団体）やボランティア団体、NPO法人など市民活動団体が行う公益性の高い取り組みに対して支援や地域リーダーの育成を行います。特に、地域づくり団体は、自治会組織とともに地域における行政の新たな担い手となるものであり、その設立や育成、運営のため人的援助を積極的に行います。

こうした援助や支援を行うために、振興事務所は、生活に身近な行政サービスを行いつつも、これまでの「支所」的な役割から「地域づくりの拠点」として、地域活動支援に重きを置く組織・体制とします。

Ⅲ 強い意欲と高い能力をもった人材を育てる人づくりの改革

下呂市が求められる使命を明確にし、その使命のために私たちは何をすべきか（行政運営理念）を考え、それを常に意識して仕事を行う高い意欲と能力をもった人材を育成することが求められています。

このため、職員の意欲と能力をさらに向上させるとともに、現場の意見を重視した取り組みを進めるための能力や技能、判断力を身につけさせ、的確な対応ができる職員を育てる「人づくりの改革」に取り組みます。

1 行政運営理念の共有

本市が、市民や地域のために果たす使命を明確にし、その使命を求める人たちに対して効率的に価値を提供するため、私たちは何をすべきか（行政運営の理念）を考え、それを全ての職員で共有し定着させ、常に意識して仕事を行います。また、その理念に向かって職務に励むための行動指針、職場のあり方について考えます。

2 職員の意識改革と能力開発

行政の高度化・専門化が進む中で、多様性のある人材や高度な専門性を有する人材の確保・育成に努め、こうした人材を育成するための人事管理システムを構築します。専門性の高い人材を育てる一方、幅広い分野に対応できる人材を育てるために、階層別研修の推進や幅広く業務が経験できる人事配置に努めます。

また、合併以来の急激な職員数の削減により、限られた職員で広範囲な業務を担うあまり、行政の品質低下が懸念されます。職員の専門性の育成はもちろんですが、何より職員が常にサービスの向上をめざし、業務改善の意識をもって業務に取り組めるよう意識改革を図ります。

これまで人事評価制度を実施してきましたが、今後は能力主義・実績主義の人事制度、給与反映の検討も進めます。

3 市民の意識改革

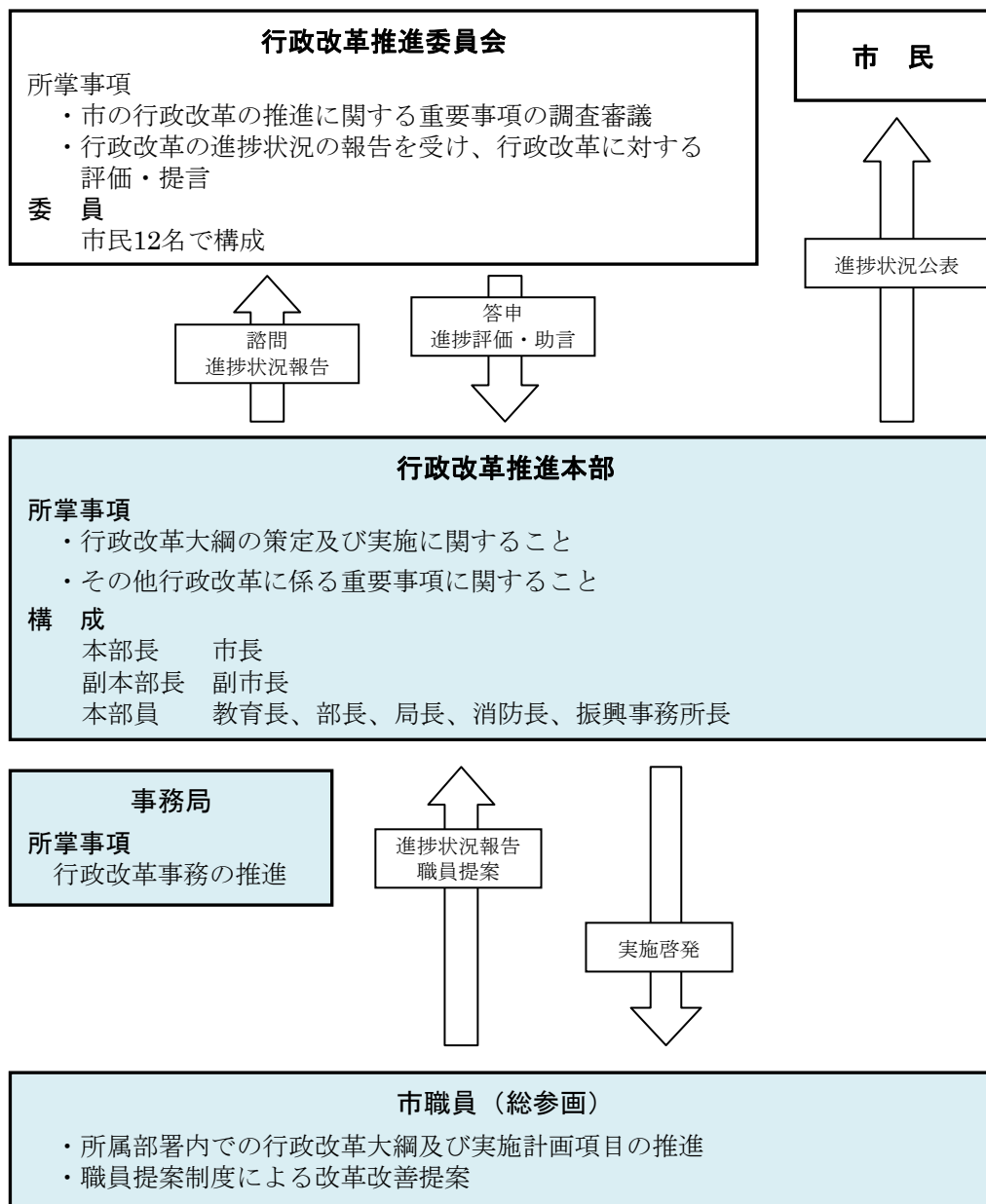
これまでも、自らできることは自らの手で解決する、地域でできることは地域で担うといった考えのもと、自治体運営を進めてきました。

徐々に、そうした考え方が市民に浸透しつつありますが、これからも引き続き市民意識の改革に向けた取り組みを行っていきます。

第4章 推進体制と進捗管理の方法

行政改革大綱の推進体制と進捗管理の方法は、次のとおりとします。

1. 推進体制



2. 進捗管理の方法

行政改革推進本部は、行政改革大綱及び大綱を実現するための具体的な取り組み事項（実施計画）について、毎年その進捗状況を取りまとめ、行政改革推進委員会に報告するとともに公表します。また、進捗状況や達成見込みを踏まえ、必要に応じて大綱及び実施計画の見直しを行います。

主な用語の意味

(1) 指定管理者制度

それまで地方公共団体や外郭団体に限定していた公の施設の管理・運営を、株式会社をはじめとした営利企業・財団法人・NPO法人・市民グループなど法人その他の団体に包括的に代行させることができる（行政処分であり委託ではない）制度

(2) 合併特例

合併を促進するための国からの支援の総称。合併後の市町村に交付すべき地方交付税（普通交付税）の額は、合併年度とこれに続く5年度については、合併前の旧市町村がなお合併前の区域をもって存続した場合に算定される額の合計額を下回らないように増額して交付することとし、その後5年度については、増額分を段階的に縮減して交付する。その他、元利償還金の7割を国が補てんする合併特例債がある。

(3) 地方交付税

地方公共団体の財源の偏在を調整するために、国税の一定割合を個々の地方公共団体に交付するもの。一般的な財政需要（日々の行政運営に必要な経費＝基準財政需要額）に対する財源不足額に見合いの額として算定され交付される。同額の財政需要でも歳入が少なければ地方交付税は多く交付される。

(4) 地域力

地域社会の問題について地域の構成員が自らその問題を認識し、自立と自律を図りながら地域問題の解決や地域の価値を創造していく力

(5) 実質単年度収支

単年度収支から実質的な黒字要素（財政調整基金積立金、地方債繰上償還額）や赤字要素（財政調整基金取崩し額）を加減したもので、当該年度における実質的な収支を把握するための指標

【計算式】

$$\text{実質単年度収支} = \text{単年度収支} + \text{財政調整基金積立金} + \text{地方債繰上償還額} \\ - \text{財政調整基金取崩し額}$$

(6) 単年度収支

当該年度における実質収支（形式収支（歳入－歳出）から翌年度に繰り越すべき財源を控除した決算額）の増減額

(6) 財政調整基金

地方公共団体における年度間の財源の不均衡を調整するために積み立てておく資金。地方公共団体の財政は、経済の不況等により大幅な税収減に見舞われたり、災害発生

等により思わぬ支出の増を余儀なくされることもある。このような予期しない収入の減少や不時の支出の増に備え、長期的視野にたった計画的な財政運営を行うため、財源に余裕がある年度に積み立てをしておくことが必要である。

(7) 交付金

団体等に対して地方公共団体の事務を委託している場合において、当該事務処理の報償として支払うもの。

(8) 地方公営企業

地方公共団体の行う事業のうち、主としてその経費を当該事業の経営に伴う収入をもって充てるもの。このうち、地方公営企業法により、当然に同法の適用を受ける事業（上水道事業）、同法の財務規定の適用を受ける事業（病院事業）、市町村で条例を設けることにより同法の適用を受ける事業（観光事業）の法適用事業、及び同法を義務的には適用しない法非適用事業（簡易水道事業、下水道事業等）がある。

法適用事業では、行政が行う会計手法と異なり、発生主義に基づく会計処理、複式簿記等の企業会計で処理される。

(9) 普通財産

国や地方公共団体が保有する財産のうち、行政上の用途・目的に利用される財産以外のもの。

(10) 人事評価制度

職員が自らを評価、把握することにより、「自分はどの能力・行動は十分であり、どの能力・行動が不足しているか」を知り、今後どのように能力開発に取り組めばいいのか「気付き」を与え、人材育成を強力に推進するための制度