

# 下呂市行政改革大綱(案)

## 【第4次】

～ 市民・地域とともに築く新しい自治をめざして ～

平成31年1月

下 呂 市

## はじめに

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みました。第 3 次行政改革大綱では、市民との協働を具体化し、行政が行わなければならないことは責任をもって行い、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、市民と行政が協力して課題に取り組む「市民の参画と協働」を進めてきました。

合併後 15 年間「新市まちづくり計画・煌（きらめき）」に基づく公共施設の整備や行政改革の取り組み等で、新市としての枠組みはある程度整理されてきました。しかし、普通交付税は合併当時の見込みより減少額が緩和されたとはいえ、人口減少や高齢化社会の進行に伴い、税収の減少や社会福祉関連経費等の増加が進んでおり、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にあることには変わりはありません。

また、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、地域力向上支援員を配置してふるさと磨きミーティングや、地域おこし協力隊員による地域の魅力の再発見と新しい魅力の開発等、地域の活動を支援するための施策を進めてきましたが、仕組みづくりの確立は道半ばの状況です。

財政規模が縮小する中、身の丈に合った持続可能な財政基盤への転換が求められています。引き続き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」の形成をめざします。

以上の点から第 4 次行政改革大綱は、第二次総合計画の「行財政改革推進プロジェクト」と、第 3 次行政改革大綱を継承し策定しました。

今後も市民との協働を進めながら、行政運営の基盤となる財政の健全化をさらに進め、これから先も“住みよい下呂市”であり続け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 31 年 1 月

下呂市長 服 部 秀 洋

# 目次

## 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
- 2. 背景 3
- 3. 行政改革の必要性 5

## 第2章 第4次行政改革大綱の体系と計画期間

- 1. 第4次行政改革大綱の目標 6
- 2. 第4次行政改革大綱の期間 6
- 3. 基本方針 6
- 4. 第二次総合計画との整合性 6

## 第3章 基本方針

- I 持続可能な財政基盤を確立する財政運営の改革 8
  - 1. 事務事業の選択と集中、民間活力の導入と推進
  - 2. 安定した財政基盤の構築
  - 3. 自主財源の確保と新たな財源の調査研究
  - 4. 地方公営企業等の経営健全化の推進
  - 5. 市民意識の把握と情報発信
- II 効率性・機能性を重視した組織の改革 11
  - 1. 経営効率を図る組織・体制づくり
  - 2. 職員定員数の適正化
  - 3. 危機管理体制の強化
  - 4. 市民や地域を育てる組織づくり
- 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 13
  - 1. 人材育成に繋がる人事管理
  - 2. 職員の意識改革と能力開発
  - 3. 市民の意識改革

## 第4章 推進体制と進捗管理の方法

- 1. 推進体制 14
- 2. 進捗管理の方法 14

## 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※1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※2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、サービスレベルの見直し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。

---

(1) **指定管理者制度** こ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) **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う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 第3次行政改革（平成26年度～平成30年度）

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の中に「市民・地域とともに築く 新しい自治をめざして」を目標として、市民、地域、行政のそれぞれの役割を明確にし「持続可能な財政基盤の確立に向けた財政運営の改革」「効率性・機能性を重視した組織の改革」「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」の3つの基本方針を定め、取り組んできました。

具体的には、事務事業や補助金、施設の見直し、効果的な債権管理に向けての体制づくりや財源の確保、組織のスリム化、政策や意思決定ができ、計画を確実に実行・検証できる組織づくり、職員の意欲と能力をさらに向上させ、的確な対応ができる職員の育成に努めました。

2. 背景

① 合併特例期間の終了～地方交付税の減額～

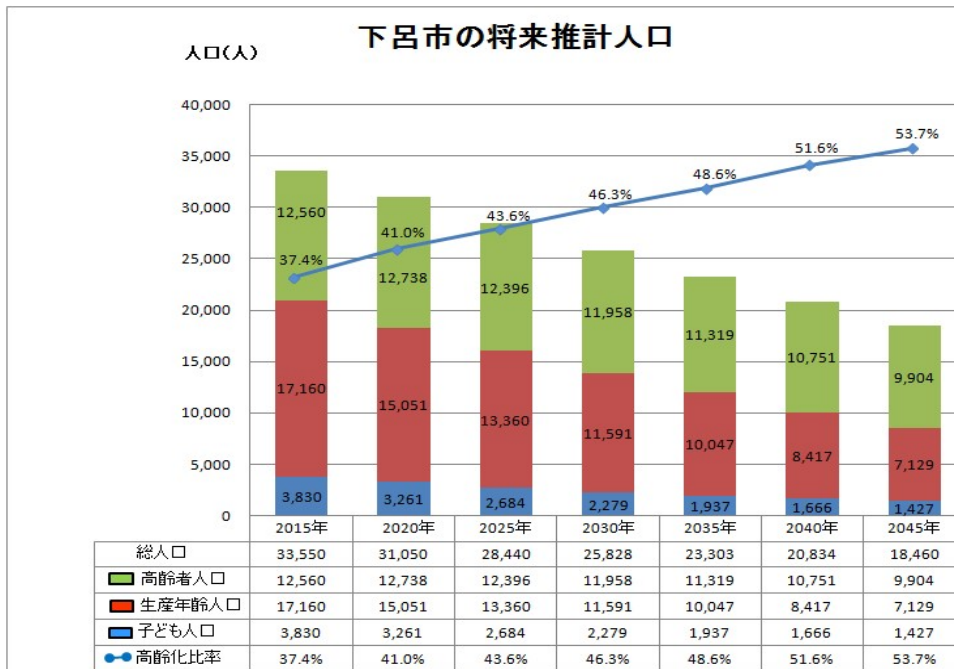
下呂市の地方交付税は平成31年度から合併特例※3による算定替えが終了し、本来の算定額に移行します。

平成30年度の普通交付税は、平成25年度と比較して約9.6億円減少しており、平成35年度には人口減少に伴う税収減や行政規模の縮小の影響を受けながら、更に約4.8億円減少すると推測されています。今後も地方交付税の減少傾向は続くことが見込まれ、引き続き堅実な行財政運営を進めていく必要があります。

② 人口・税収減少

下呂市の人口は平成27年の国勢調査では33,585人であり、5年前の国勢調査から2,729人の減少となっています。平成30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れば、今後も国と同様に人口減少の傾向は続くと考えられます。

また、市の総人口は2025年（平成37年）には30,000人を下回ると推計され、15歳以上65歳未満の人口を指す生産年齢人口については、2015年（平成27年）との比較で3,800人が減少すると予測されています。この人口層の減は税収の減少にもつながることから、行政サービスで必要となる財源確保への影響が懸念されます。一方、65歳以上人口の割合を示す高齢化率は、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。



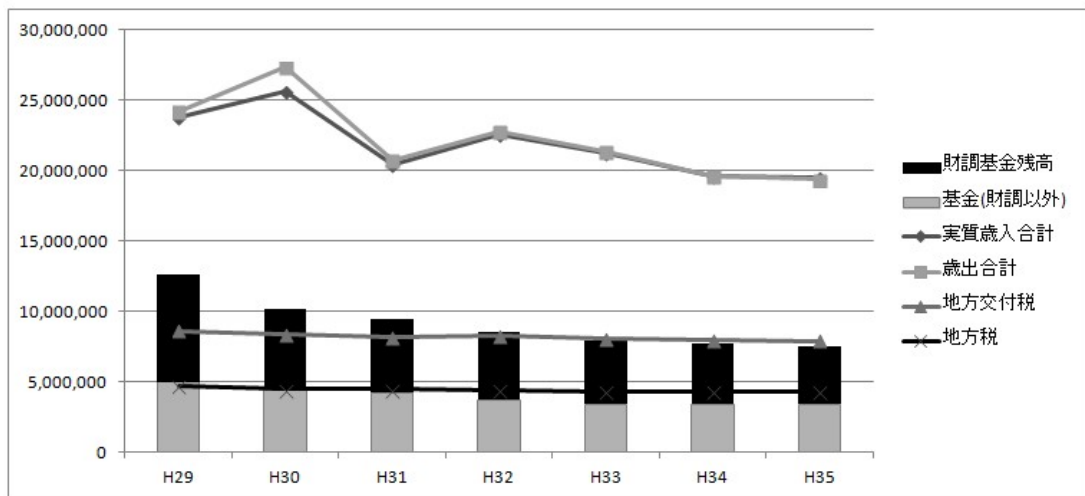
(出典：国立社会保障・人口問題研究所)

(3) **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9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。

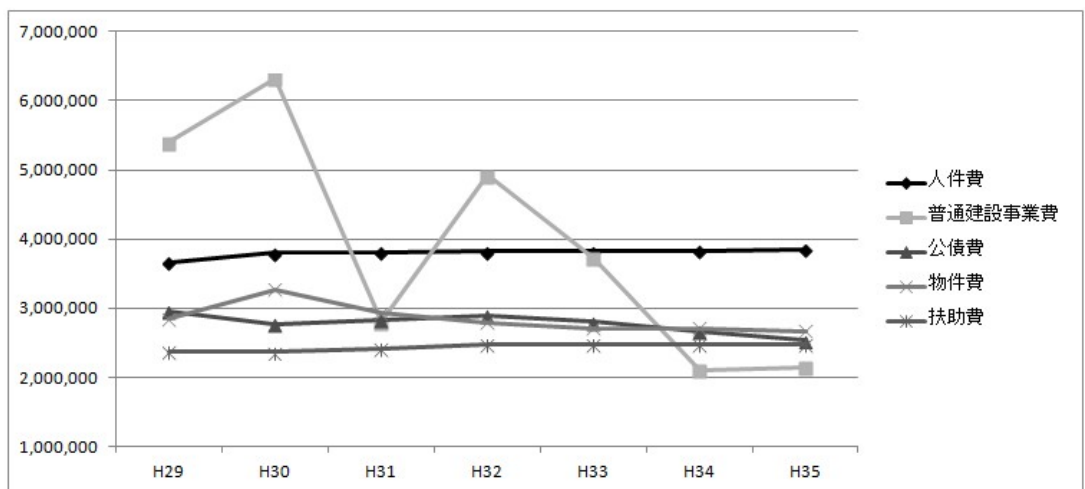
財政シミュレーション(平成30年12月) 抜粋

歳入	【単位:千円】						
	H29	H30	H31	H32	H33	H34	H35
歳入合計	24,941,977	27,859,486	21,191,349	23,209,179	21,778,110	20,019,840	19,931,366
実質歳入合計	23,831,977	25,595,486	20,431,349	22,582,179	21,265,110	19,609,840	19,521,366
地方交付税	8,612,200	8,388,168	8,195,441	8,291,671	8,097,369	7,989,446	7,908,766
地方税	4,707,247	4,477,564	4,469,812	4,432,192	4,347,430	4,322,743	4,290,869
基金取崩額	1,450,143	2,922,366	1,069,545	1,209,500	869,000	456,000	466,000
基金残高(財調以外)	4,981,747	4,419,201	4,211,788	3,729,597	3,419,676	3,417,034	3,404,362
財調基金残高	7,628,413	5,722,413	5,219,836	4,820,993	4,521,593	4,323,275	4,128,324

※「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】						
	H29	H30	H31	H32	H33	H34	H35
歳出合計	24,200,265	27,356,080	20,745,472	22,791,622	21,363,790	19,598,392	19,379,693
人件費	3,660,927	3,803,708	3,814,098	3,823,758	3,824,649	3,827,743	3,846,401
普通建設事業費	5,404,075	6,319,138	2,804,325	4,927,112	3,727,141	2,104,071	2,152,674
公債費	2,948,313	2,774,794	2,835,041	2,894,140	2,802,111	2,666,004	2,530,375
物件費	2,848,804	3,269,726	2,928,205	2,791,856	2,706,969	2,715,836	2,668,844
扶助費	2,373,035	2,365,109	2,415,030	2,472,930	2,472,930	2,472,930	2,472,930



### ③ 長期財政見通し

実質単年度収支<sup>※4</sup>は平成29年度から赤字に転じ、今後も続いていく見込みです。財源不足分については基金の取り崩しにより補てんされていますが、平成29年度以降の財政調整基金<sup>※5</sup>の残高は減少傾向であり、平成30年度末は約57億円ですが、平成35年度には約41億円までに減少する見込みです。

このまま財政調整基金頼みの歳出規模が続けば、いずれ予算編成が出来ない状況に陥る可能性があります。

### 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<sup>※6</sup>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3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」は十分とは言えません。また、市財政の長期財政見通しでは、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、住民自らが地域の課題を認識し、「地域力」を生かして解決する「市民との協働」を進めなが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。

その一方で、職員の資質向上と効率的で確実かつ迅速な行政運営（行政運営の品質維持・向上）を実現し、市民が真に必要なサービスを提供（行政サービスの品質維持）するための行政改革が求められます。

(4) **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】実質単年度収支＝単年度収支＋財政調整基金積立金＋地方債繰上償還額－財政調整基金取崩し額

※単年度収支とは、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

(5) **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、積み立ててしておくことが必要である。

(6) **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



## 第2章 第4次行政改革大綱の体系と計画期間

### 1. 第4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4次行政改革大綱の期間

**平成31年度から平成35年度までの5年間**

### 3. 基本方針

持続可能な下呂市を目指し、第3次行政改革大綱を継承しながら、市民、地域、行政のそれぞれの役割と責務を明確にしつつ、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引き続き進めて行くために、次の3つを行政改革の基本方針とします。

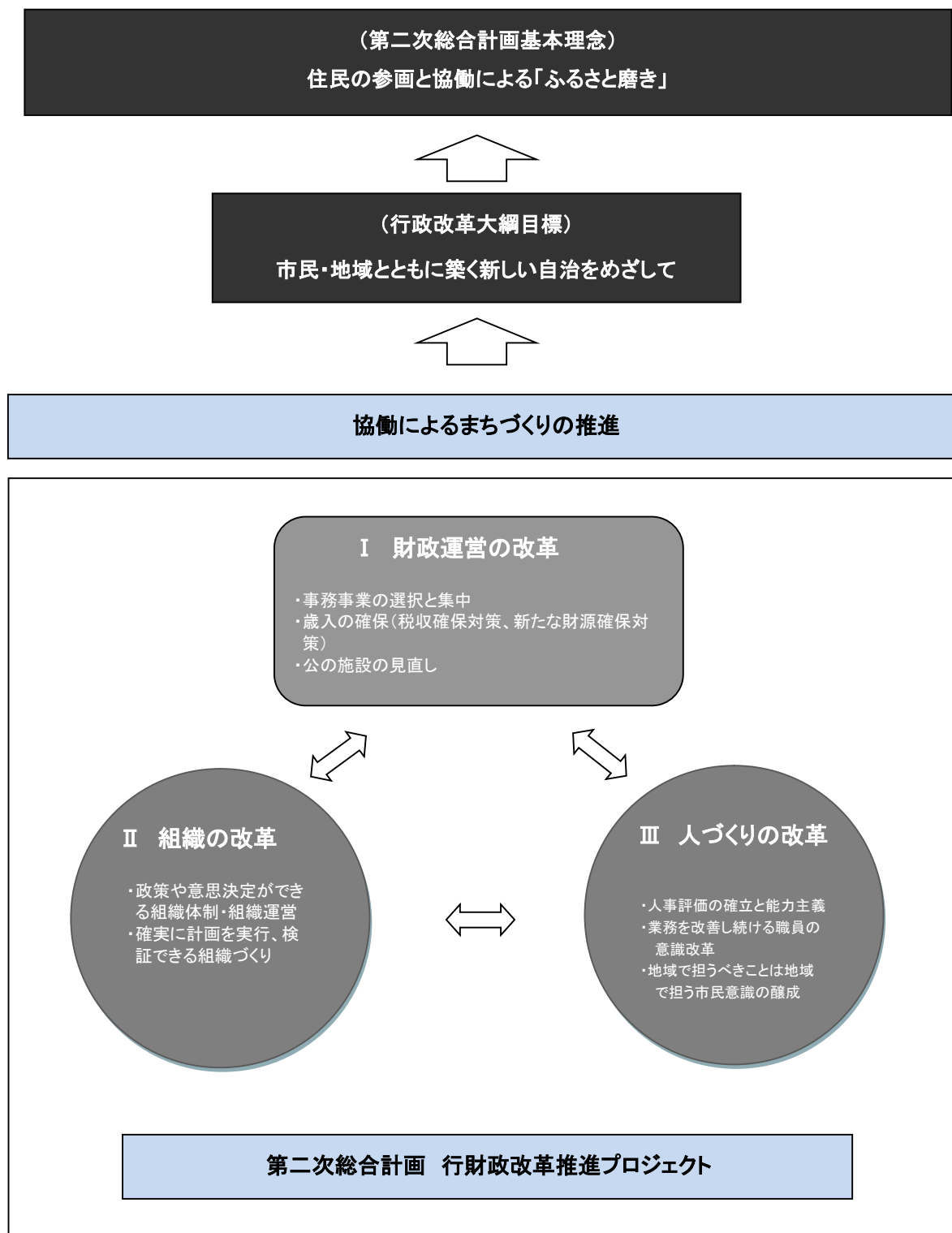
- I 持続可能な財政基盤の確立に向けた財政運営の改革（**財政運営の改革**）
- II 効率性・機能性を重視した組織の改革（**組織の改革**）
- III 強い意欲と高い能力をもった人材を育てる人づくりの改革（**人づくりの改革**）

### 4. 第二次総合計画との整合性

下呂市の最上位行政計画の第二次総合計画（平成27年～36年）では、下呂市が目指すべき「市の将来像」を掲げ、その実現に向けた7つの「まちづくりの基本目標」、39の「基本施策」により推進することとしています。その中でも、特に力を入れて取り組む3つの重点プロジェクトの一つに「行財政改革推進プロジェクト」を設定しています。

今回の大綱では、行財政改革推進プロジェクトの4つの施策を3つの体系にまとめて相互に補完しながら推進することとします。

【体系図】



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し（組織の改革）、職員も一緒になって地域づくりに参加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を確立する財政運営の改革

&lt;関連計画&gt;

公の施設の見直し方針

普通交付税や税収の減少等に伴い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。今後も、歳入見込みによる財政計画をたて、歳出では、事務事業や公の施設の見直し等により経費の削減を継続するとともに、実施事業の取捨選択を進めます。歳入では、より適正な課税と徴収に努めるとともに、多様な財源を確保しながら「**財政運営の改革**」に取り組みます。

## 1 事務事業の選択と集中、民間活力の導入と推進

- ①事務事業を市民・地域・行政との協働で進める事業の創出を行います。
- ②地域力の強化を図るための施策を実行します。
- ③事務事業を評価し、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。
- ④行政内部における事務の簡素化・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ます。
- ⑤民間のノウハウや活力を活かした民間委託を進めます。
- ⑥施設の管理運営に指定管理者制度を積極的に導入します。（二次総）
- ⑦重点施策を明確にし、強力に推進する事業の創出を行います。

## 2 安定した財政基盤の構築・計画的な財政運営

- ①身の丈に見合った予算規模への転換を進めます。（二次総）
- ②経費削減の取組みを継続し実施事業の取捨選択を行います。（二次総）
- ③長期的な見通しのもと、計画的な財政運営を行います。（二次総）
- ④財政調整基金について適正額を確保します。
- ⑤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るように努めます。
- ⑥地域で行うことが効率的かつ効果的なものについての補助金等は、一括交付金化<sup>※7</sup>を視野に入れた見直しを行います。（二次総）
- ⑦公の施設の整理統合・廃止・譲渡・民営化を進めて行政のスリム化と効率化を図ります。存続施設については、施設の安全性、利便性を高めます。（二次総）

### 3 新たな財源の調査研究と自主財源の確保

- ①市税の適正な賦課を行います。
- ②市民負担の公平性確保のための徴収の強化と、未回収債権の効果的かつ効率的な縮減に向けた全庁的な取り組みを行います。
- ③納税に対する情報発信と意識啓発を進め、コンビニ収納等便利な納付方法の提供を進めます。適切な納付相談等を行い、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。（二次総）
- ④ふるさと寄附金や自治体広告による新たな財源の確保を進めます。（二次総）
- ⑤創業支援や企業の魅力発信を推進します。
- ⑥新規学卒者や移住者の地元企業への就職と定住の促進します。
- ⑦将来を見据えた戦略的な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。（二次総）
- ⑧普通財産<sup>※9</sup>として保有している未利用市有地については、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。
- ⑨施設の使用料等については、コストと受益者の範囲などから負担の割合を設定するなど見直しを行います。（二次総）

### 4 地方公営企業等の経営健全化の推進

- ①地方公営企業<sup>※6</sup>の経営改革により経営状況を改善し事業収入で運営できるよう取り組みます。
- ②市民等に不可欠な公共サービスを安定的に提供します。
- ③民間の経営手法を研究し取り入れます。

- 
- (7) **一括交付金化** 団体等に対して地方公共団体の事務を委託しているとの考えのもと、当該事務処理の報償として支払うもの（交付金）で、複数の事務に係る交付金をまとめ一括して支払うことにより、団体等の裁量により交付金内で自由に使えるようにするもの。
- (8) **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。
- (9) **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）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。

## 5 市民意識の把握と情報発信

- ①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。
- ②ホームページの充実を図ります。
- ③重要な計画や政策の執行に当たっては、市民意識の把握に努めます。
- ④研究集会（ワークショップ）市民説明会等により、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

<関連計画>

下呂市組織再編計画（平成28年度～32年度）

下呂市定員適正化計画（平成28年度～32年度）

地域力の強化を図り、市民との協働を進めていくため身近な振興事務所を「地域づくりの拠点」となるよう進めます。

本庁においては、分庁舎方式の組織体制の中で政策や意思決定が早期にできる体制づくりと、計画を確実に実行し目標の達成度や効果をPDCAサイクル（計画→実施→評価→改善）に基づいて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

- ①振興事務所は、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ための業務移管を進めます。
- ②庁舎内部の情報を共有し、横断的な組織力の向上と、迅速な意思決定ができる組織・体制づくりを進めます。（二次総）
- ③計画に基づく組織再編を進めます。（二次総）

### 2 職員定員の適正化

- ①市の財政規模と分庁舎体制に見合った職員数を計画的に配置していきます。
- ②民間委託等のアウトソーシングにより業務量の削減に取り組みます。
- ③計画的な採用による組織年齢構成の平準化に取り組みます。
- ④再任用職員を効果的に適正配置します。
- ⑤業務の進め方を見直し効率化することで定員を削減します。

### 3 危機管理体制の強化

- ①本部の危機管理体制を強化するとともに、各地域支部との連携を強固なものとしします。
- ②自主防災組織や関係機関、他自治体等との連携をより密にします。
- ③民間や他自治体との災害応援協定をより強化します。

#### 4 市民や地域を育てる組織

- ①市民活動団体が行う公益性の高い取り組みに対しての支援や地域リーダーの育成のための支援をします。
- ②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地域づくり団体の設立のため積極的に支援をします。
- ③振興事務所は、「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

<関連計画>

下呂市職員人材育成基本方針（平成28年度改定）

下呂市が求められる使命を常に意識して、その使命のために私たちは何をすべきかを考え、市民目線で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、常に学び知識を吸収する意欲と、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、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 人材育成に繋がる人事管理

- ①人事評価制度※10の確立と能力主義に基づいた昇任管理を進めます。
- ②ワーク・ライフ・バランス※11を推進し、安心して働ける環境を提供することで、仕事と家庭の調和と健康保持を図ります。

#### 2 職員の意識改革と能力開発

- ①多様性のある人材や高度な専門性を有する人材を確保し、育成をするため人事管理システムを構築します。（二次総）
- ②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。
- ③常に問題意識をもって業務を改善し続ける職員の意識改革に取り組みます。（二次総）
- ④幅広い知識と経験を習得するため、職員派遣を進めます。

#### 3 市民の意識改革

- ①自らできることは自ら解決する、地域でできることは地域で担うといった考えのもと、市民意識の改革に向けた取り組みを行います。

(10) **人事評価制度** 行政運営の効率化を図っていくためには、能力・実績に基づく人事管理を進めていく必要があり、その基礎となる重要なツールとして導入・実施されています。人事評価の結果は任免や給与へ活用を行うとともに人材育成のツールとして活用します

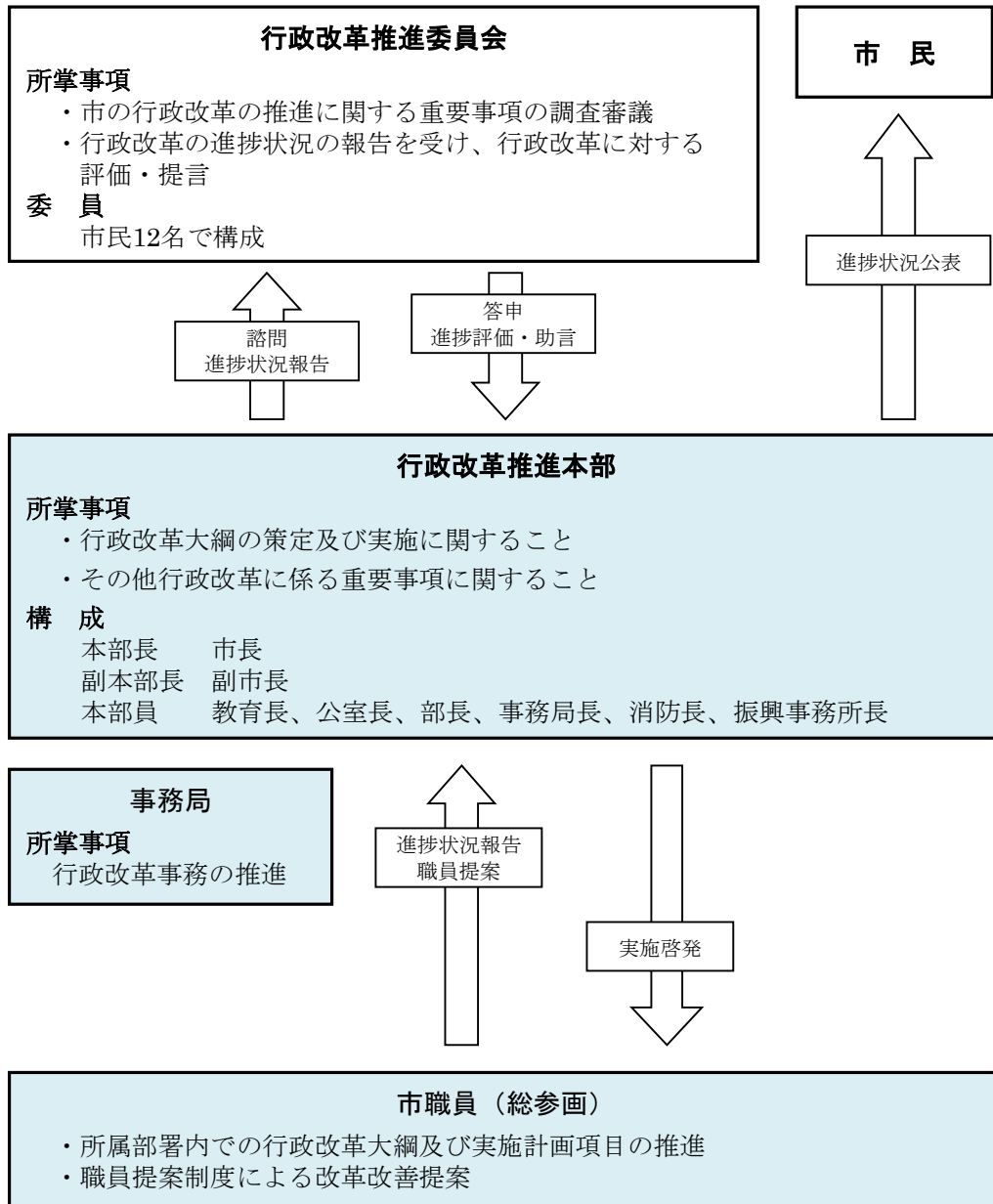
(11) **ワーク・ライフ・バランス** 誰もがやりがいや充実感を感じながら働き、仕事上の責任を果たす一方で、子育て・介護の時間や、家庭、地域、自己啓発等にかかる個人の時間を持てる健康で豊かな生活ができるよう、仕事と生活の双方の調和を実現する取り組み。



## 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、毎年度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。