

鴨川市経営改革指針

平成 24 年度～平成 27 年度

平成 24 年 3 月

鴨 川 市

目 次

第1	経営改革の背景・・・・・・・・・・・・・・・・	1
1	これまでの取組・・・・・・・・・・・・・・・・	1
2	地方公共団体を取り巻く環境・・・・・・・・	3
第2	経営改革の概要・・・・・・・・・・・・・・・・	4
1	基本的考え方・・・・・・・・・・・・・・・・	4
2	目標期間・・・・・・・・・・・・・・・・	4
3	財政の現状と目標・・・・・・・・	5
4	構成・・・・・・・・・・・・・・・・	7
5	成果の取扱・・・・・・・・・・・・・・・・	7
第3	具体的な改革項目とその方向性・・・・・・・・	8

第1 経営改革の背景

1 これまでの取組

地方公共団体の行政改革は、これまで、国の大きな関与のもと、行政改革大綱を策定し、大綱に基づく取組を進める方法により行われてきました。これは、国において、地方の行政改革の方向性が閣議決定され、決定に基づき総務省が方針を定め、同時に取組内容や推進体制の全国標準モデルが示され、これらが要請という形で事務次官通知として発出され、多くの地方公共団体は、これに対応する形で行政改革大綱を策定し、推進本部や推進委員会を組織して行政改革の取組を進めるものでした。これらの取組は、他の地方公共団体との比較を容易とするために、おおむね同じ取組期間とし、比較可能な指標の設定と成果の公表が要請されていました。本市も例外ではなく、国の示した地方行政改革の方向性を参考として職員の定員管理、事務事業の見直し等の行政改革を進めてきました。

この、国の要請による行政改革の取組の終期は、直近は集中改革プランに係るもので平成22年3月まででしたが、この時期は、第1次一括法案（提出時「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」）等が国会に提出され、地域主権、地域の自主自立を高める動きが進んだ時期でもありました。このため、集中改革プランの終了を契機に、国の関与は、要請ではなく情報提供という形に変わりました。同年に国から発出された通知は、「地方公共団体は、地域の実情に応じて不断に行政改革の推進に努めることが重要であり、地方公共団体の自主的・主体的な行政改革の推進に資するため国は情報提供する」というものでした。

《総務省（旧・自治省）の指針等》

- ① 昭和60年 地方公共団体における行政改革推進の方針
- ② 平成6年 地方公共団体における行政改革推進のための指針
- ③ 平成9年 地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針
- ④ 平成11年 地方公共団体における行政改革の更なる推進について
- ⑤ 平成12年 地方分権一括法施行、行政改革大綱を閣議決定
- ⑥ 平成17年 地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針
- ⑦ 平成18年 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
- ⑧ 平成22年 地方公共団体における行政改革の推進に関する情報提供について

《合併前の取組》

〔旧鴨川市〕

① 昭和 60 年度～62 年度 第 1 次行政改革大綱（期間 3 年間）

事務事業の見直し、組織・機構の簡素合理化、給与の適正化、定員管理の適正化、民間委託・OA化等事務改革の推進等に取り組みました。

② 平成 8 年度～10 年度 第 2 次行政改革大綱（期間 3 年間）

旧・自治省の指針が出され、この指針に基づき大綱を策定し、事務事業改革、組織・機構改革、人事管理改革、市民サービスの向上等に取り組みました。

③ 平成 13 年度～15 年度 第 3 次行政改革大綱（期間 3 年間）

財政の健全性の回復、事務管理の効率化・適正化、行政組織の統廃合、職員資質の向上等に取り組みました。

〔旧天津小湊町〕

① 平成 8 年度～10 年度 行政改革大綱（期間 3 年間）

旧・自治省の指針が発出され、この指針に基づき大綱を策定し、事務事業の見直し、組織・機構の見直し、定員管理及び給与の適正化の推進、効率的な行政運営と職員の能力開発等の推進、行政サービスの向上、公共施設の管理運営の効率化等に取り組みました。

《合併後の取組》

① 平成 18 年度～22 年度 行政改革大綱（期間 5 年間）

合併協議において、新市の行政改革大綱は「合併後速やかに策定する」という調整方針を決定しました。この方針を受けて、平成 17 年 3 月に発出された総務省の指針の内容を踏まえた大綱を策定し、民間活力導入の推進（し尿許可制、指定管理）、行政組織の見直し、施設の統廃合（学校、ごみ処理施設）、幼保一元化、定員・給与の適正化、自主財源の確保、補助金等の見直し、公営企業改革、市政情報提供の充実（広報、議会中継）、パブリックコメント制度導入等に取り組みました。

2 地方公共団体を取り巻く環境

地方公共団体を取り巻く環境は、地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律が平成 23 年において相次いで成立し、基礎自治体への分権が急速に進んでいます。地方公共団体間の行政サービスに差が付く時代を迎え、地方公共団体には、その規模と能力に応じた地域経営が求められています。

一方で、さきの東日本大震災においては、想定されていなかった規模の災害により、地方公共団体における危機管理の課題が明らかとなりました。被災市町村の実状を考えたとき、今まさに災害時における対応を見直し、災害に強いまちづくりに取り組むことが求められています。

本市は、市町合併から 7 年を経過し、平成 23 年 3 月に新たに策定した鴨川市第 2 次 5 か年計画に基づき、市民福祉の一層の向上と地域の発展に向けたまちづくりを推進しているところです。しかし、国政が安定しない中で、子育て施策、障害者施策、税制など行政を取り巻く、殊に住民に身近な法律が暫定的に施行されるなど、個別行政分野の計画立案や、長期的な施策の展開、先を見通した制度の設計が困難な状況に置かれています。また、権限移譲が進む中で、地域のことは地域で決める、自主性、自立性を発揮した行政運営を行う責任がある基礎自治体にとって、従来の削減型の行政改革だけでは乗り切れない時代が訪れています。地方公共団体は、地域経営の視点で政策課題に取り組まなければなりません。

《政策課題》

- 自治体経営のための取組（鴨川市第 2 次 5 か年計画に掲載）
- 東日本大震災を踏まえた危機管理体制の整備
- 地域主権改革への対応
- 旧行政改革大綱に掲げたもので継続して取り組むべきものの実施

第2 経営改革の概要

1 基本的考え方

この指針は、鴨川市第2次5か年計画における「効率的な自治体経営の推進」に係る取組を行うため、同計画に掲げた「民間的視点による経営改革に関する指針」として定めるものです。

平成18年3月に策定した鴨川市行政改革大綱の基本理念は「新たな発展に向けての基礎づくり」でした。それから5年が経過した現在、地域主権、地域の自主自立を高める動きが加速し、地方公共団体には地域のマネジメントの役割が一層強く求められています。そこで、地方公共団体における地域マネジメント機能を高めるための方策を考え、行政改革から一歩その歩みを進め、地方公共団体の経営改革という形で指針を策定するものです。これは、従来の「削減型」行政改革から、今あるもの（経営資源）の効果的活用を図ろうとするものであり、地域のマネジメントを担う地方公共団体の経営力を強化しようとするものです。

指針が目指すものは、限られた人的、財政的資源の効果的活用、そして民間的視点による経営改革です。NPM（ニューパブリックマネジメント）の考え方に基づく取組が15年ほど前に初めて地方公共団体に取り入れられましたが、NPMは「公共部門において民間企業の経営手法を取り入れること」と定義されています。

このNPMで重視されていることは、次の2点です。

第一にはトップマネジメントであり、政策形成や事業の立案、業務の進め方について、意思決定プロセスのルールをつくることです。このルールづくりは、政策決定や事業執行の際に、経営陣への正確な情報伝達や意思決定へとつながり、結果として生産性の向上や、効果的な施策の実現に結びつきます。

第二には執行のマネジメントであり、予算執行と並行して政策目標を達成することに契約（マニフェスト）の概念を当てはめ、負担に応じた価値・成果を重視し、効果として生産性を上げ、その結果について説明責任を果たすことです。また、市民ニーズの理解から業績評価まで、PDCAサイクルを循環させることです。地方公共団体においても、同様に、負担に応じた価値・成果を重視する、そして説明責任を果たすという民間的視点は、組織体として基本であり重要なことです。

経営資源を効果的に活用して、いかに市民ニーズを捉え、地域実情に即した施策を実現するとともに説明責任を果たしていくか、本市の経営改革のために必要なことは、このための仕組みづくりです。トップマネジメントを行う仕組み、予算や政策について負担に応じた効果を実証的に上げ、それらを対外的に説明していく仕組み、この指針は、そういった自治体経営システムの構築に取り組もうとするものです。

《指針が目指すもの》

- 限られた人的、財政的資源の効果的活用
- 民間的視点による経営改革
- 説明責任

2 目標期間

鴨川市第2次5か年計画の終期に合わせて、平成24年度から平成27年度までの4年間とします。

3 財政の現状と目標

本市の財政状況は、平成 17 年の合併当時の旧市町における、共に逼迫した状況に比べると、合併に伴う国・県の財政支援、地方債や地方交付税に係る合併の特例等に加え、職員の定員適正化など行政改革の取組により、平成 22 年度末の財政調整基金現在高が 26 億円余りとなるなど、相応の改善が図られています。しかしながら、主要な財政指標である経常収支比率、実質公債費比率や将来負担比率は、減少傾向にあるものの、依然として高水準で推移しています。

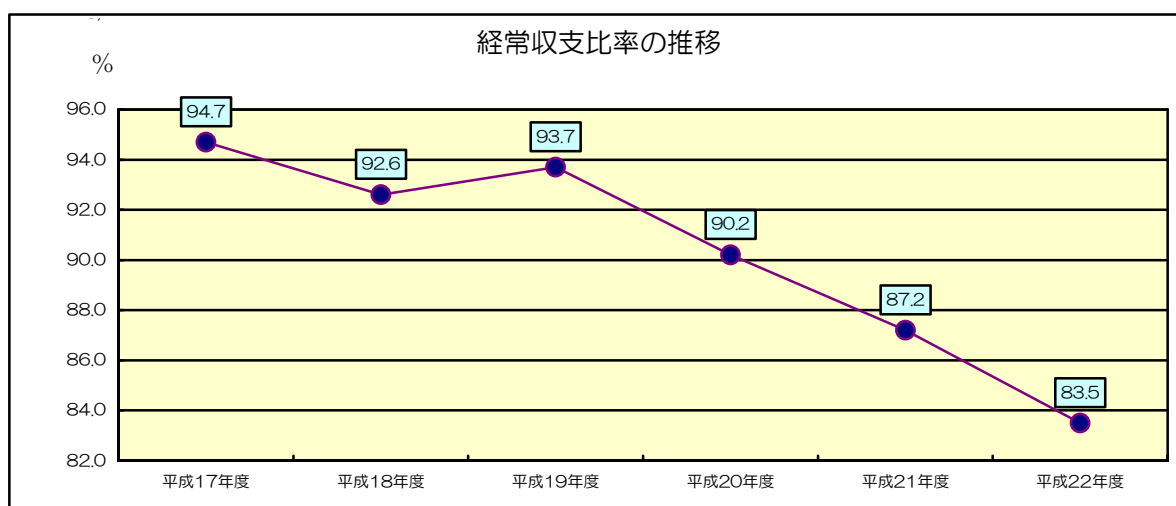
人口の減少と顕著な少子・高齢化が同時に進行する社会構造のなか、扶助費などの社会保障費といった義務的経費の増加が明らかであること、飛躍的な情報化や新たなインフラ整備など、高度かつ多様な市民ニーズへの対応に今後も多額の財政需要が見込まれることなどを考えたとき、引き続き改革を推進し、安定した財政基盤の構築に取り組むことが重要です。

この指針の計画期間である平成 24 年度から平成 27 年度までの間においても、鴨川市第 2 次 5 か年計画に基づく事業実施など、多額の財政需要が見込まれています。このため、財政健全化に向けての計画を策定し、目標についてはこの計画に委ね、計画に基づき健全な財政運営に努めることとします。

《財政指標の推移》

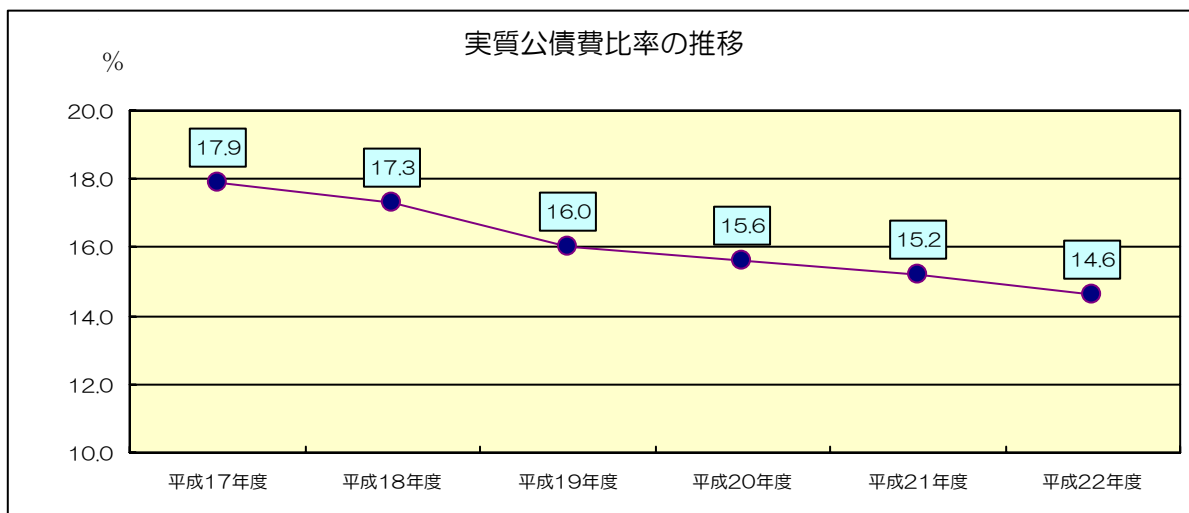
① 経常収支比率（⇒比率が低いほどよく、財政に弾力性があることを示します。）

経常収支比率は、地方公共団体の財政構造の弾力性を判断する比率であり、平成 17 年度から平成 19 年度は、93 パーセント前後で推移していましたが、平成 20 年度以降は、徐々に減少してきています。この減少の要因は、普通交付税などの経常一般財源が増加したことによるものです。



② 実質公債費比率（⇒比率が低いほどよく、25 パーセントを超えると早期健全化団体となります。）

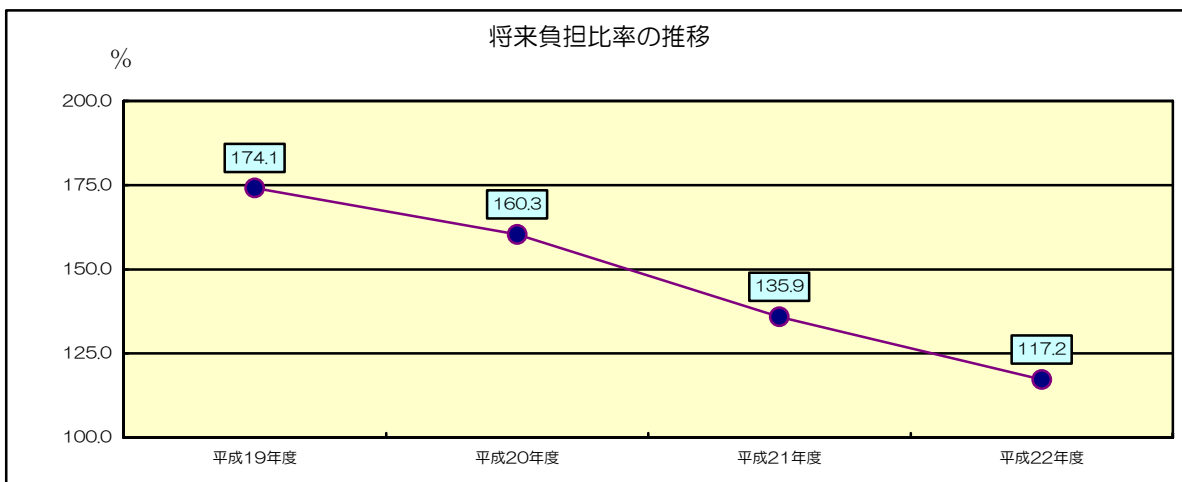
実質公債費比率は、市債償還金に加え、債務負担行為に基づく支出額や、企業会計及び一部事務組合等への繰出金などの実質的な公債費と認められる経費の総額が、標準財政規模に占める割合です。市債償還金が減少傾向にあることに加え、普通交付税の増加に伴う標準財政規模が増加したことにより、徐々に減少しています。



③ 将来負担比率（⇒比率が少ないほどよく、350 パーセントを超えると早期健全化団体となります。）

将来負担比率は、平成 19 年度に施行された、地方公共団体の財政の健全化に関する法律（平成 19 年法律第 94 号）により設定された指標であり、地方債現在高や債務負担行為支出予定額のほか退職手当負担見込額など、将来的に市が負担すべきであろう額を、標準財政規模で除した数値です。

債務負担行為支出予定額が減少してきていることや、地方債現在高のうち、普通交付税で措置される部分が除かれることから、将来負担額が減少してきていることに加え、標準財政規模が増加していることにより、毎年度、減少しています。

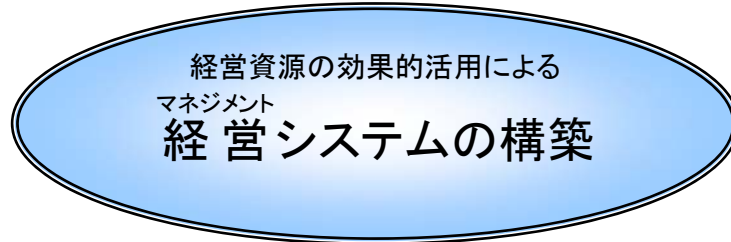


4 構成

この指針では、次の4つの方向性により経営改革を推進します。これらの改革を行うことで、経営力の強化、生産性の向上を図ります。

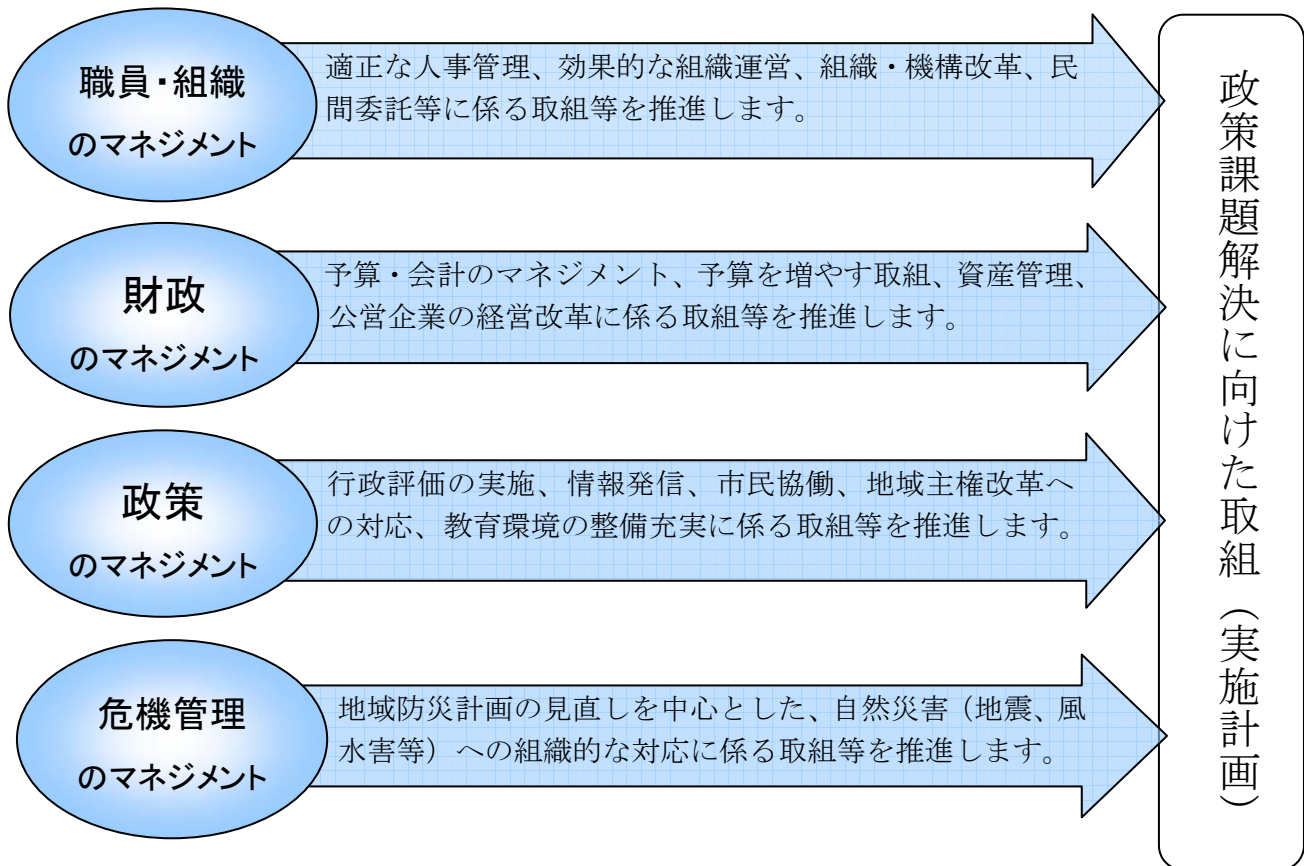
- 1 **職員・組織のマネジメント** 経営資源（職員・組織）を活かす仕組みづくり
- 2 **財政のマネジメント** 経営資源（予算・公有財産）を活かす仕組みづくり
- 3 **政策のマネジメント** 地域の実情に即した経営の仕組みづくり
- 4 **危機管理のマネジメント** 震災を教訓とした危機管理体制づくり

《指針の構成》



《地方公共団体を取り巻く環境、政策課題》

- 自治体経営のための取組（鴨川市第2次5か年計画に掲載）
- 東日本大震災を踏まえた危機管理体制の整備
- 地域主権改革への対応
- 旧行政改革大綱に掲げたもので継続して取り組むべきものの実施



5 成果の取扱

成果については、毎年度検証し、公表するものとします。

第3 具体的な改革項目とその方向性

方向性1 職員・組織のマネジメントとして、経営資源(職員・組織)を活かす仕組みづくりを行います。

本市の総職員数は、定員適正化計画により、平成18年の556人から平成23年には495人へと削減が進み、削減目標値は達成しました。しかし、市の直営施設が多いため、経常収支比率に占める人件費率は依然として高い傾向にあります。このため、直営施設の見直し、民間委託等による組織改革が常に課題です。採用者数の抑制による組織構造の高年齢化、これに伴うラスパイレス指数(国家公務員の給与水準を100とした場合の地方公務員の給与水準。本市の平成23年度の指数は101.3)の上昇に対応するために、職員採用計画、職場の状況把握、職員の再配分を行うための適正な人事管理、行政組織・機構改革が必要であり、これらを推進します。

また、トップマネジメントとして、政策形成や事業の立案、業務の進め方について、意思決定プロセスの仕組みを見直し、政策決定や事業執行の際に、経営陣への正確な情報伝達や意思決定が行われ、生産性の向上や、迅速で効果的な施策の実現が図られるよう、組織を活かす仕組みづくりを推進します。

[取組項目]

- 1 適正な人事管理の推進
- 2 組織の意思決定プロセスのルール化
- 3 効果的な組織運営の推進
- 4 行政組織・機構改革の推進
- 5 民間委託等による組織改革の推進

方向性2 財政のマネジメントとして、経営資源(予算・公有財産)を活かす仕組みづくりを行います。

予算・会計のマネジメントとして、効率的、効果的な予算配分を実現するため予算編成方法の見直しを実施するとともに、成果を予算編成に反映させる仕組みづくりを行います。また、公会計制度の整備により財務諸表を作成し、予算・執行に偏重しがちな自治体財政運営について、決算・評価機能を向上させ、バランスの取れた経営システムの確立を図るための取組を推進します。

また、市が管理する租税債権を除くすべての債権についてその管理方法を見直すこととし、さらに、経営資源を増やす取組として、市税徴収率の向上に努めるほか、債権管理の適正化、基金の債券運用等の拡充等の取組を推進します。

[取組項目]

- 6 予算・会計のマネジメント
- 7 経営資源(予算)を増やす取組
- 8 資産管理(ファシリティ・マネジメント)
- 9 公営企業の経営改革
- 10 出資法人の経営状況の向上

方向性3 政策のマネジメントとして、地域の実情に即した経営の仕組みづくりを行います。

経営改革に資する行政評価の手法について検討し、これを実施することにより、PDCAサイクルの仕組みづくりを推進し、生産性の向上、効果的な施策の実現が図られるよう取組を推進します。

また、SNS（ソーシャル・ネットワーキング・サービス）等を活用した情報発信と交流を推進するほか、電子調達システムの導入、情報システムの最適化等を推進します。

さらに、市民協働の取組として市民活動の支援を行うほか、地域主権改革への対応について、地域の実情に即した制度設計等を推進します。

加えて、学校の適正配置の推進、幼保一元化や預かり保育の推進など地域の実情に即した教育環境の整備充実を推進します。

〔取組項目〕

- 11 行政評価の実施、PDCAサイクルの仕組みづくり
- 12 情報発信、情報公開、庁内情報化の推進、透明性の確保及び情報管理
- 13 市民協働
- 14 地域主権改革への対応
- 15 教育環境の整備充実

方向性4 危機管理のマネジメントとして、震災を教訓とした危機管理体制づくりを行います。

東日本大震災により、これまでの地方公共団体の危機管理には課題があることが明らかになりました。地方公共団体は、これまで、災害対策基本法に基づき地域防災計画を策定し、内閣の中央防災会議が示す被害想定等をもとに、地震、津波といった自然災害別に、各地方公共団体の区域内における対応をマニュアル化していました。それが今回の大震災においては、庁舎が壊滅し、災害対策本部どころか地方公共団体そのものの機能が失われ、一自治体では対応不能な広域災害に見舞われました。残念ながら、被害想定を超える災害が起こりうること、大規模災害においては一つの地方公共団体での対応には限界があること、地域住民の共助が有効であることなど多くの教訓を得たところです。災害のリスクを可視化し、社会全体で安全を支える仕組みをつくる必要があることを再認識し、地域防災計画の見直しなど喫緊の取組として推進します。

〔取組項目〕

- 16 自然災害（地震、風水害等）への組織的な対応、リスクとそのコントロールの可視化