

行財政改革大綱

～創造と交流のニューフロンティア・アイランドを目指して～

平成17年11月



長崎県対馬市

…アジアに発信する歴史海道都市 対馬…

…… 目 次 ……

行財政改革の目的	1
地方公共団体を巡る環境の変化	
対馬市の現況	
行財政改革の目的	
行財政改革大綱の位置づけ	
目指すべき対馬市の行財政システムの姿	2
市民ニーズへの的確な対応と市民参画の行財政システム	
効率的で効果的な行財政システム	
地域経営戦略の立案と実行の行財政システム	
行財政改革大綱の対象期間	4
市民協働の社会を目指して	4
市民に信頼される対馬地域経営戦略本部	5
1 新しい時代に対応した組織運営	
2 安定した財政運営	
3 挑戦し行動する職員	
4 地域経営戦略の立案と実行	
効率的で効果的な事務事業の推進	11
公営企業等	13
行財政改革の進捗管理	13

行財政改革の目的

地方公共団体を巡る環境の変化

平成12年4月の地方分権一括法の施行に伴い、地方公共団体の役割は、これまでの国の方針に従って確実に事務を処理することから、自己決定と自己責任に基づいて、新しい時代に対応した行政活動、財政運営が求められています。

また、少子高齢化の進行、高度多様化する住民ニーズ、情報技術（IT）の急速な進歩、環境対策、住民の行政に対する関心の高まりなど、従来の行政手法を改革し、住民ニーズに的確に対応した市民満足度の高い公共サービスの提供が求められています。

一方、地方財政は、歳出全般が抑制される中で、少子高齢化に伴う社会福祉費などの義務的経費の増嵩が見込まれており、今後も厳しい財政運営が予想されます。

対馬市の現況

対馬市は、平成16年3月に旧6町が合併して誕生しましたが、少子高齢化、仕事を求めている若者流出など、人口減少に歯止めがかからず、平成17年3月末には4万人を切る状況となっています。

財政においては、税収などの自主財源比率が低く、地方交付税など、依然として国等の制度に依存した体質であり、このままでは平成19年度に基金が底をつくことが予想されるなど、逼迫した状況となっています。

特に、対馬市においては、過去の建設事業に伴う公債費、旧町ごとに点在する公共施設の維持管理費、類似団体と比較して多数配置されている職員数など、固定的経費が多いという構造的な問題を抱えています。

また、事務事業や組織機構についても旧町時代の延長となっているものが多く、権限や責任の所在がわかりにくいなど、合併のメリットを活かすことができていません。

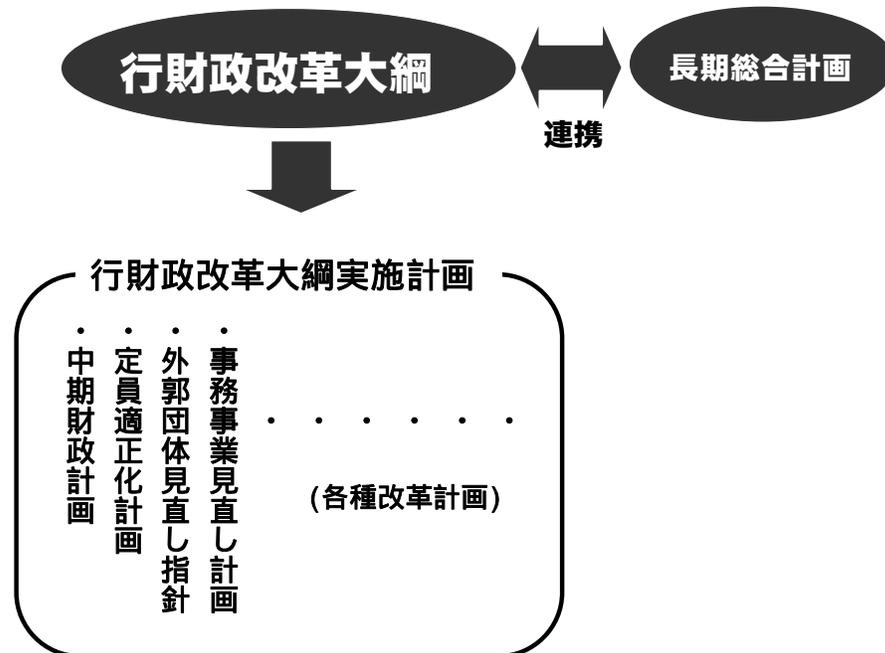
行財政改革の目的

行財政改革の目的は、“アジアに発信する歴史海道都市 対馬”の実現ですが、手をこまねいていれば、人口減少は更に進み、地域活力の低下と税や地方交付税の減少を招き、益々行政サービスの維持が困難となります。

これを防止するため、また、対馬市を活性化するための手段として、行財政の仕組みを改革すること、これが行財政改革です。

行財政改革大綱の位置づけ

行財政改革大綱は、対馬市が目指すべき行財政の仕組みの最上位の計画とし、本大綱に基づき、実施計画を策定します。



目指すべき対馬市の行財政システムの姿

最上位の目指すべき行財政の仕組み（システム）の目標を

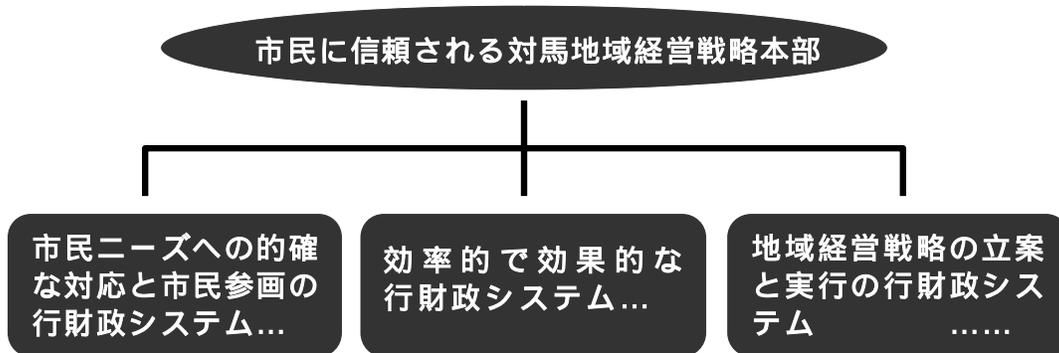
”市民に信頼される対馬地域経営戦略本部”

とします。

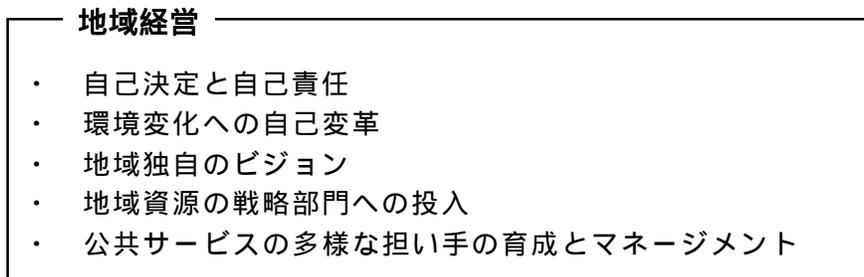
市の役割は最終的には市民満足度の向上にあります。市民の満足度が高まれば市は市民から信頼されることとなります。また、市民の信頼があればこそスムーズな市政運営が可能となり、それが市民満足度の向上につながります。このため**”市民の信頼”**をひとつのキーワードとしました。

また、対馬を活性化し市民満足度を向上するには国や県の組織に連動した従来の縦割型の行政運営では限界があります。各種政策目標の達成のためには市役所内の各部署が連携すること、市と市民が連携すること、市民同士が連携することが必要です。そして、限られた財源や人材を集中し、自らの責任と判断で地域活性化などの戦略を立案し、各関係機関や市民と連携しながら実行して

いく能力が市には求められています。このため ” 地域経営戦略本部 ” をもうひとつのキーワードとしました。



“ 市民に信頼される対馬地域経営戦略本部 ” の下位の目標として、
市民ニーズへの的確な対応と市民参画の行財政システム
効率的で効果的な行財政システム
地域経営戦略の立案と実行の行財政システム
を定めることとしました。



市民ニーズへの的確な対応と市民参画の行財政システム

これまでの地方自治制度は、ともすれば、国、県、市町村などの行政が一方的に政策や施策を定め実施をしていくという傾向がありましたが、地方分権社会においては、市民ニーズに応え、市民満足度の向上に資する政策や施策を展開する必要があります。

このため、市民ニーズを的確に把握する仕組み、説明責任（行政情報のわかりやすい公表）を果たす仕組み、市民が市政に参画しやすい仕組みを目指します。

効率的で効果的な行財政システム

これからの行財政運営は、地方歳出の抑制が予想されるなかで、限られた財源や人という経営資源を、自らの責任と判断で、福祉や所得の向上に、どう効率的に活かしていくかということが課題になります。

このため、仕事の流れの効率化、民間との役割分担と連携、事業の取捨選択、成果主義・競争原理といった民間の経営手法の導入などを通じ、小さくとも成果を出せる行財政体制の確立と運営の仕組みを目指します。

地域経営戦略の立案と実行の行財政システム

これからの地方自治は、制度等の管理執行から地域経営の視点による行財政運営が求められています。

このため、高い政策形成能力を備えた組織、目標設定と成果の検証を行い確実に市民満足度や地域の力を向上することができる行財政システムを目指します。

行財政改革大綱の対象期間

平成17年度から向こう5カ年間の平成21年度までとします。

市民協働の社会を目指して

多様化する市民ニーズと限られた行財政資源のなかで、質の高い公共サービスを提供し続けるためには、市（役所）と市民（市民団体を含む）が、より対等な関係に立脚し、的確な役割分担と相互補完ができる仕組みが必要です。

このため

- ・行政と市民（民間）の役割を明示した指針をつくります。
- ・市民の目線で考え、市民と一緒に行動する職員を育成します。
- ・行政活動の過程や成果、課題等を積極的に公表し、情報と理解を共有します。
- ・計画 - 実施 - 評価 - 見直しの各段階において市民の参画機会をより増やします。
- ・公共サービスを担うNPOや市民活動団体を育成および支援します。

市民に信頼される対馬地域経営戦略本部

”市民に信頼される対馬地域経営戦略本部”を達成するには、自動車に例えれば、エンジンにあたる組織機構、ガソリンにあたる財政、ハンドルにあたる職員、目的地にあたる政策や施策の立案と実行のそれぞれにおいて、改革・改善し、レベルの向上に努めなければなりません。

このための手段として、以下の4項目を定め改革を実行します。

1 新しい時代に対応した組織運営

職員一人ひとりのレベルをより向上させながら、小さくとも高いレベルをもち総合力を発揮する組織機構と組織運営を実現します。

(1) 定数管理の適正化

…… 目指すべき姿

- ・ 対象期間の初年度に「対馬市定員適正化計画」を策定し、計画的に職員を削減します。
- ・ 対馬市の目標とする職員数を450名以下とします。
- ・ 対象期間内に職員数を660名以下とします。
- ・ 定年前早期退職者優遇制度と定年前の役付解除について、人事評価制度と併せて取り組み、新陳代謝を推進します。

(2) 効率的で効果的な組織機構(小さな地方公共団体) …… 目指すべき姿

- ・ 市のビジョンとその実現に必要な政策や施策に対応した組織とします。
- ・ 責任と権限が明確で、迅速な組織運営をつくります。
- ・ 部間や課間をまたがる効果的なプロジェクト制による仕組みづくりなど組織間の有機的な連携に取り組みます。
- ・ 専門的な業務においては事務を集約し、より高度で効率的、効果的な組織とします。
- ・ 事務事業全般にわたり、民間委託等の推進の観点から総点検を実施し、民間でできることは民間でとの考えを基本に運営します。
- ・ 重複事務の集中化をします。
- ・ 情報収集と分析、企画立案機能を更に強化します。
- ・ 成果を発揮する各種審議会や運営委員会とします。

(3) 市民協働と市民サービスの組織運営

..... 目指すべき姿

- ・ 窓口業務のワンストップ化や郵便局等との連携などにより市民の利便性を向上します。
- ・ 広聴広報機能をより充実し、市民ニーズへの的確で迅速に対応する仕組みとします。
- ・ 支所は市民サービスと市民ニーズの把握に重点化します。
- ・ 対馬の広域性を勘案しながら一部の支所に事業実施の機能を統合します。
- ・ NPO活動など公共的サービスを市民自らが担うという意識も広がりつつあり、市民が積極的に活躍する体制をつくります。

(4) 施設運営

..... 目指すべき姿

- ・ 全ての施設について検証し、民間委託や譲渡、統廃合を推進します。
- ・ 保育所・幼稚園については民間への委託・譲渡も視野におき、廃止・統合等を推進します。
- ・ 直営の特別養護老人ホーム2施設についても、早期に1施設を民間委託します。

(5) その他

..... 目指すべき姿

- ・ CATV事業と並行して、住民サービスと事務の効率化に繋がる電子自治体の推進についても調査研究を行い、平成18年度中に対馬市情報化の全体像を示します。
- ・ 第3セクターなど市の出資団体等については、「外郭団体の見直しに関する指針(平成17年10月策定)」に基づき、組織等の見直し(廃止・統合・存続)をします。

2 安定した財政運営

危機的な財政状況は、市民や職員に不安を与え、政策的事業展開が制限されるなど地域経済に与える影響も大きいことから、平成22年度までに基金繰入を0にすることを目標に、財政を安定化させます。

このための方策として、

人件費及び公債費の中長期的圧縮

(固定経費の圧縮)

各種事務や事業の0ベースからの見直し

(事務・事業の再構築による効率化)

中期財政計画(財政健全化計画)に基づく計画的な財政運営

(財政再建の目標設定とその実行の担保)

の3項目を掲げ、以下のとおり実行します。

参 考

(単位：億円)

区 分	H 1 7 (見込み)	H 2 1 (目標)	H 2 2 (目標)
人件費	6 6	5 7	5 3
公債費	6 8	7 0	6 9
物件費・補助費等	7 4	5 4	5 2
歳出規模	3 9 4	2 8 1	2 5 8
基金繰入額	1 4	3	0

・中期財政計画より作成。普通会計ベース

・基金繰入額は、財政調整基金・減債基金・振興基金の繰入額

(1) 成果重視の予算編成

..... 目指すべき姿

- ・ 予算・支出主義から決算・成果主義への転換を推進し、前年度の事業の成果や決算分析をより詳細に行い、次年度以降の予算編成に反映させます。
- ・ 成果の検証は、政策(事務事業)評価を活用します。
- ・ 枠配当方式、シーリング方式、サンセット方式などを通じ、事務や事業の0ベースからの見直しを行うとともに、重点政策・施策には特別枠を設け、財源を重点化します。

(2) 計画的な財政運営

..... 目指すべき姿

- ・ 人件費や公債費などの固定的経費は、定員適正化計画や中期財政計画に基づき、厳正に対処します。
特に公債費の増嵩は、市の財政運営に支障を来すことから、市債借入額を抑制します。

(3) 効率的な予算の執行

..... 目指すべき姿

- ・ 経費全般にわたり徹底的な見直しを行い、節減合理化を図ります。また、消耗品・備品は、集中管理と入札や一括導入などにより節減を図るとともに、水道光熱費を含め、節約目標と実績を明示します。

3 挑戦し行動する職員

これまでの地方公共団体職員に求められてきたものは、国等が定めた制度を理解し、効率よく処理できる職員でしたが、今後は、自らの責任で考え、課題に挑戦していく、地域経営感覚を持った職員が求められます。

このため、「対馬市人材育成基本方針(平成17年1月策定)」に基づき、長期的視点に立った人材育成や新たな人事制度の導入を市の重点課題として取り組み、職員一人ひとりの能力開発、意識改革をします。

対馬市人材育成基本方針(抜粋)

「期待される職員像」

- ・ 全体の奉仕者としてコスト意識・創造工夫をもって行動することのできる職員
- ・ 市民の目線に立って物事を考える職員
- ・ 幅広い視野とチャレンジ精神を持って自ら行動する職員

(1) 新しい時代に対応した人材育成 …… 目指すべき姿、
大変革の時代に対応しうる職員を育成するため、採用から退職までの長期的視野に立った人材育成プログラムを平成18年度中に策定し、計画的な人材育成を実行します。

- ・ 上司や先輩が部下等の育成指導を行うことにより相互の能力開発や理解と信頼を深めます。
- ・ 政策形成能力および行政管理能力の育成を重点課題として、全ての職員が毎年受講できる研修機会をつくります。
- ・ 異なる視点で地域の行政を捉え、幅広い視野を養うために県等との人事交流をします。
- ・ 経営感覚やコスト意識の習得のために民間企業派遣研修を実施します。
- ・ 職員のボランティア活動への参加を奨励します。

(2) 自己啓発に取り組みやすい環境づくり …… 目指すべき姿、
すべての能力開発の基礎である職員自身の自覚とやる気の醸成を促す

ため、平成18年度から、職員一人ひとりが自己啓発に取り組みやすい職場の学習的風土づくりに取り組みます。

- ・ 職員の問題意識、学習意識の高揚と職場の活性化を図るために、市の政策や施策に対する職員提案制度を実施します。
- ・ 職員のチャレンジ意欲の向上のために目標管理制度を導入します。
- ・ 議論や協議の機会を増やし、意見を出しやすい環境づくりに取り組みます。

(3) 成果重視の人事管理 …… 目指すべき姿

職員の意欲や士気の高揚、能力向上をより図るため、人材育成と人事管理が有機的に連携した人事制度の導入について平成17年度から検討を行い、平成18年度から試行的に導入します。

- ・ 能力評価と業務評価からなる人事評価制度を導入します。
- ・ 実績や意欲に応じ、若年層の管理職登用の機会を増やします。

(4) 複線型人事ルートの設定 …… 目指すべき姿

職員個々の職務適性や得意分野、能力を見極め、各行政分野のスペシャリストの育成を図るため、複線型人事ルートの設定について検討します。

- ・ スペシャリストの育成に配慮した一定のルールに基づく人事ローテーションを検討します。
- ・ 職員に選択の機会を与えるための意向調査を実施します。(希望降任制度を含む。)

(5) 適正な給与制度 …… 目指すべき姿

適正な定数管理や給与制度の運用を通じて総人件費を抑制するとともに、能力、実績を重視した「頑張った者は報われる」給与制度を導入します。

また、平成17年度から給与の状況について市民にわかりやすく公表します。

- ・ 市民の理解を踏まえた給与制度の運用をします。
- ・ 旧6町職員間の給与較差の調整をします。
- ・ 特殊勤務手当等の随時見直しをします。
- ・ 職務遂行能力に応じた能力等級制度を導入します。

4 地域経営戦略の立案と実行

限られた財源や人的資源を、市民ニーズに立脚した政策課題に重点投入し、成果を得ていくため、市民ニーズの的確な把握と分析、高い政策形成能力を発揮する仕組みをつくります。

- (1) 政策評価 目指すべき姿 、
平成17年度から試行的に一部の継続事業と平成18年度新規事業を対象に事務事業評価を導入していますが、今後は対象事業の範囲拡大など充実を図り、計画、実施、評価、見直しのマネジメントサイクルの定着と市民等の意見を反映させた成果重視の政策や施策を展開します。
また、政策や施策の目標は、可能な限り数値化して公表します。
- (2) 政策形成の充実 目指すべき姿 、
職場内外の研修と組織の充実により、政策形成能力の高い体制づくりと政策や施策の目標を明確にします。
- (3) 市民ニーズの把握と政策や施策への反映 目指すべき姿 、
政策推進懇話会や地域審議会、ワークショップやパブリックコメント等を通じ、市民ニーズの把握に一層努めます。また、把握した市民ニーズは、その進捗状況を公表します。
- (4) 専門家の活用 目指すべき姿 、 、
高度・多様化する行政に対応した業務推進のために、十分な意欲・能力を備えた職員の育成に併せ、外部専門家の意見や助言を積極的にノウハウの蓄積や政策への反映に活用します。

効率的で効果的な事務事業の推進

限られた財源の中で、事務や事業の選択と集中、効率的な財政運営を実施していくために、事務や事業のスクラップ・アンド・ビルドに取り組みます。

(1) 効率的な組織と職員の配置

- ・ - 1 - (2) 参照

(2) 補助金・負担金

- ・ 補助金は、社会経済情勢の変化等に応じて、存続する意義の薄れたもの、補助効果が乏しいもの、少額なものを廃止・縮小するとともに、補助の終期を設定します。

また、団体への運営費補助金は、団体の自立化を図りながら、廃止や統合へ向け見直します。

(3) 公共施設管理と施設等の委託

- ・ 行政と民間の役割やコスト（管理経費）を勘案し、廃止・統合、指定管理化を進めます。

なお、アウトソーシング（外部委託）は、職員定数の削減を勘案しながら進めます。

廃止・統合を進める主な施設

施設名	H 1 7	H 2 1
鹿牧場	1	0
特別養護老人ホーム	2	1
斎場	5	3
温泉施設	5	4
保育所	2 4	2 0
小中学校	4 8	* * *
幼稚園	6	* * *
給食施設	9	* * *

単位は施設数

* * * は検討中

- ・ その他管理運営方法等の検証・見直しを行う主な施設

- ・ ゴミ処理施設
- ・ し尿処理施設
- ・ 各種観光施設（国民宿舎を含む）
- ・ 各種福祉施設
- ・ 診療所
- ・ 温泉施設

(4) 市出資団体(第3セクター)

- ・ - 1 - (5) - 参照

(5) 公共工事のコスト縮減

- ・ 公共工事の実施にあたっては、利用頻度や維持管理費も勘案し、品質を保持したコスト縮減を検討します。

(6) その他

事業基準の統一、財産管理・物品調達集中化、事務費節約の目標設定とその推進、公用車の燃料等の競争入札導入などを積極的に実施します。

公営企業等

水道事業、簡易水道事業、介護サービス事業(特別養護老人ホーム)などの公営企業は、平成17年度から中期経営計画の策定に取り組み、組織体制の見直し、民間委託の推進、収益増加を推進します。

また、その他の特別会計については、中期的な収支見込みの策定とその対策について検討します。

行財政改革の進捗管理

行財政改革は大綱を策定しただけでは成果は上がりません。この大綱に基づいて実施計画を策定し着実に実行してこそ真の改革となります。

そのため、対馬市行財政改革推進委員会において、その進捗状況を評価し、行財政改革の成果を市民に公表します。

【用語解説】

地方分権一括法

中央集権型の行政制度から、機関委任事務の廃止と事務の再配分等により、国と地方自治体が対等・協力の関係に立ち、地方の自主裁量を高める行政制度に変えることを目的として、475本の法律の改正部分を1本の法律として改正したもの。（平成12年4月1日施行）

義務的経費

国または地方自治体の一般歳出のうち、支出することが制度的に義務づけられている経費のこと。人件費、扶助費（生活保護費等）および公債費（下記参照）の3つからなる。

自主財源比率

地方公共団体が自主的に収入できる財源（市税、分担金、負担金、使用料、手数料、財産収入、繰入金、繰越金、諸収入）が、全体の歳入に占める割合。

対馬市の平成16年度普通会計決算の自主財源比率：14.9%

地方交付税

行政サービスの一定水準の確保と地域間の財源の不均衡という問題を調整し、全ての自治体が一定水準の行政サービスを提供できるようにするために、国税（所得税、法人税、酒税、消費税、たばこ税）の一定割合を財政基盤の弱い自治体に再配分する交付金。

類似団体

市町村が自らの財政状況を他の自治体と比較・分析するうえで比較対象とされる、産業構成や人口規模等が似かよった自治体。

政策形成能力

「問題発見 課題設定 問題分析 政策立案 政策決定」のサイクル。

問題を発見し、解決策を構築し、最終的には条例や予算等の具体的な措置を通じて政策を実行し、更にその成果を評価するという実践的な能力。

NPO [Non-Profit Organization]

継続的、自発的に社会貢献活動を行う、民間の非営利組織の総称。

利益追求のためではなく、社会的な使命の実現を目指して活動する組織や団体。

NPOを取得する事により法人格が与えられ、法的行為が出来る様になることによって、団体名で口座を開設したり不動産契約が可能となる。

電子自治体

自治体がIT（情報技術）を活用し、住民の利便性・満足度の向上、行政運営の効率化などを実現するための取り組み。

公債費

地方公共団体が借り入れた地方債の元利償還金及び一時借入金利子の支払に要する経費。

政策(事務事業)評価

政策の必要性、有効性、効率性の観点から、妥当性や成果を「計画 実施 評価 見直し」のサイクルに基づき、客観的に検証し、市民サービスの向上を目指す仕組み。

シーリング方式

予算編成における歳出規模の抑制を図るために、予算要求について限度枠を設けることによって、予算要求をなす側自体に一定の絞り込みを事前に行わせる方式。

サンセット方式

補助金に一定期間の終期を設定して、特別の理由がなければ期限の延長は行わないこと。

目標管理制度

年度内の目標を設定し、年度末にその達成度を評価すること。
人材育成や人事評価に活用されることが多い。

能力評価

目標の達成率ではなく、目標達成に向けて執られた行動における創意工夫を重視した評価。
人材育成や人事評価に活用されることが多い。

業務評価

目標と、その達成率によって評価すること。
人材育成や人事評価に活用されることが多い。

複線型人事ルート

年功主義、職能資格制度等の単一人事制度とは違い、正職員において、複数の枠組みのなかで、それぞれに適した評価・育成・処遇を行う仕組み。

希望降任制度

職員本人の希望による降任を認めることにより、職員の心身の負担軽減、能力の発揮、組織の活性化を図ることを目的とする制度。

計画、実施、評価、見直しのマネジメントサイクル（PDCAマネジメントサイクル）

典型的なマネジメントサイクルの1つで、計画（plan） 実行（do） 評価（check） 見直し（action）のプロセスを順に実施し、見直しを次の計画に結び付けるマネジメント手法。
一つのプロジェクトについて、計画から見直しまでのプロセスを継続することによって、より良い成果を上げることが期待できる。

地域審議会

合併特例法の規定に基づき設置される機関。
合併市の施策に関して市長から諮問を受け、又は必要に応じて市長に対して意見を述べ、地域の意見を最大限に反映させるための付属機関。
対馬市地域審議会設置期間：平成26年3月31日まで

ワークショップ

参加者がともに討議したり現場を見たりするなどの協働作業を通じて、参加者の前向きな意欲を引き出し、お互いの考え方や立場の違いを学び合いながら、提案をまとめる手法（集会）。

パブリックコメント

行政が政策や計画等を立案するにあたり、募集する住民意見。

スクラップ・アンド・ビルド

組織や補助金等の新設にあたっては、同等のものの廃止を条件とする行政機構における膨張抑制方法。