

松阪市行財政改革大綱

平成 23 年 11 月

松 阪 市

目 次

I. これまでの取り組み	1
II. 松阪市を取り巻く状況	2
III. 直面する課題とめざすべき行財政改革	5
IV. 基本的な考え方	6
1. 「税金を投入すべきもの」を見極める	6
2. 住民の自治力への期待	7
3. 合理的で質の高い仕事を追求する	7
V. 基本方針	8
1. 事務・事業などの見直し	9
2. 公共・公用施設の「施設仕分け」による最適管理	9
3. これからの松阪市行政のあり方の検討	9
4. 定員管理の適正化と人材育成	9
5. 自主財源の確保と公平な受益者負担の検証	10
VI. 改革の推進体制	11
1. 推進体制	11
2. 取り組みの検証と見直し	11

I. これまでの取り組み

松阪市は、平成 17 年 1 月 1 日に松阪市、嬉野町、三雲町、飯南町、飯高町の 1 市 4 町が合併し、新市として新たなスタートを切りました。この時点において、少子高齢社会の到来、社会経済の成熟化に伴う行政課題の変化、「地方分権」の推進により増加する事務など、自治体を取り巻く社会情勢が大きな変革期を迎えている中で、市税が伸びることは期待できず、地方交付税や国庫補助金などの削減という収入面の落ち込みや、社会保障関連経費が年々増加傾向にあるという支出面の膨張が課題としてありました。また、合併によるスケールメリットを職員、施設、事務事業の分野において早期に実現することも喫緊の課題でした。そこで、将来にわたって行政サービスの水準を維持・向上し、地域の特性に応じた自立した自治を実現していくために、平成 18 年 3 月に松阪市行財政集中改革プラン（以下「集中改革プラン」という。）を策定し、各種改革に取り組んできました。

集中改革プランは、総合計画に掲げるまちづくりを実現し、将来にわたって住民が安全で安心して暮らすことができ、松阪市に住んでいてよかったと実感してもらえるようなまちづくりを行うために、時代の変化に柔軟に対応しながら、持続可能な行財政基盤を確立することを基本としていました。推進にあたっては、住民の理解と協力を得ながら、常に住民の目線に立って、不断の取り組みを行うもので、「財政の健全化」、「人事・給与の適正化」、「民間委託の推進」、「政策形成能力の向上」、「組織機構の効率化」の 5 つの柱のもと、平成 21 年度までの 5 年間で集中して取り組んできました。

この集中改革プランにおいては、より具体的な目標を掲げて実質的に機能する行革でなければならないという考えのもと、財政健全化に関して具体的な数値目標を掲げた点が大きな特徴でした。また、これまで取り組んできたことにより、市政運営を行っていくうえでの、行財政改革の機運が高まったといえます。しかし、この数値目標に対する取り組みが前面に出てしまい、人件費などの削減に対しては大きく寄与できたものの、集中改革プラン＝削減プログラムという意識が少なからず芽生えてしまったことも否めません。

歳出の抑制は持続可能な市政運営には必要不可欠な内容ですが、削減だけでは住民にとって、希望のある改革とは成り得ません。そのため、必要な削減の取り組みは引き続き実施しながら、なぜ、削減が必要なのか、また、今後の市政運営を持続可能で未来ある地域経営の一翼を担えるものに変えていくためには、どのような行財政改革が必要なのかを検討していかなければなりません。

II. 松阪市を取り巻く状況

現在の社会情勢は、1990年頃までの高い経済成長期に比べ、停滞した状況にあり、成長・拡大の時代とはいええない状況にあります（図表①）。これまで行政が担ってきた役割は、社会経済の成長に合わせ、膨張の一途をたどってきました。行政に求められるサービスは多種多様にわたり積み重ねられる一方で、現在においてもその傾向は継続しているといえます。しかし、市の財政状況は社会情勢と同様、好転する要因を求めることは非常に困難であり、引き続き厳しい行財政運営の舵取りを迫られています。

市の歳入の面では、近年の推移をみると、その根幹となるべき地方税の額が増加したように感じますが、これは税源移譲や税制改正に伴うものであり、それ以上に地方交付税などが減額となっています。今後においては経済の低成長などにより、市税の増加は期待できず、また、地方交付税についても減少していくことが見込まれるため、財政規模は縮小していくことを余儀なくされます。

市の歳出の面では、扶助費¹や繰出金²の増加が顕著に表れています。松阪市の場合、総人口は近年ほぼ横ばい状態で推移していますが、高齢者の人口は増加しており、高齢化率は上昇しています。他自治体と同様に、今後も少子化や高齢社会の進行などに伴い、扶助費や繰出金の増加が見込まれています。

その他の経費全般においては、これまでの改革の取り組みにより、著しい増大を抑えてきました。しかし、平成24～26年度にピークを迎える退職手当、さらには公共下水道整備事業の進捗などに伴い、経費が今以上に増加していくことが懸念されます。

公債費では、近年、公共事業の選択と集中に努め、借入額を当該年度の償還元金以下に抑える取り組みを行ってきた結果、他自治体の平均より低く推移してきましたが、今後、ごみ処理施設建設に係る合併特例事業債³や普通交付税による財源保障が充分でないために発行せざるを得ない臨時財政対策債⁴の公債費が増えていくことが予想されま

す（図表②③）。

このような要因から、今後サービス提供のために使える財政資源が非常に厳しくなっ

¹ 扶助費とは、社会保障制度の一環として、生活保護法や児童福祉法、老人福祉法などの法令に基づいて、社会的弱者に対する援助として支出される経費のことです。生活困窮者に対する生活保護費や児童養護施設、保育所に対する措置費、子ども手当などがこれにあたります。

² 繰出金とは、例えば一般会計から国民健康保険事業特別会計、介護保険事業特別会計、後期高齢者医療事業特別会計などに資金を移すための経費のことです。

³ 合併特例事業債とは、合併した自治体が借金をして事業（新市建設計画に掲げられたものに限る。）を行うとき、通常なら起債対象事業費の70%程度の借金までしか認められないのに対して、95%まで認められるものです。返済にあたっては、70%が地方交付税の計算に加味されます。

⁴ 臨時財政対策債とは、国の地方交付税特別会計の財源が不足し、地方交付税として交付すべき財源が不足した場合に、地方交付税の交付額を減らして、その穴埋めとして、該当する地方公共団体自らに地方債を発行させる制度のことです。返済にあたっては、全額が地方交付税の計算に加味されます。そのため、実質的には地方交付税の代替財源といえるものです。

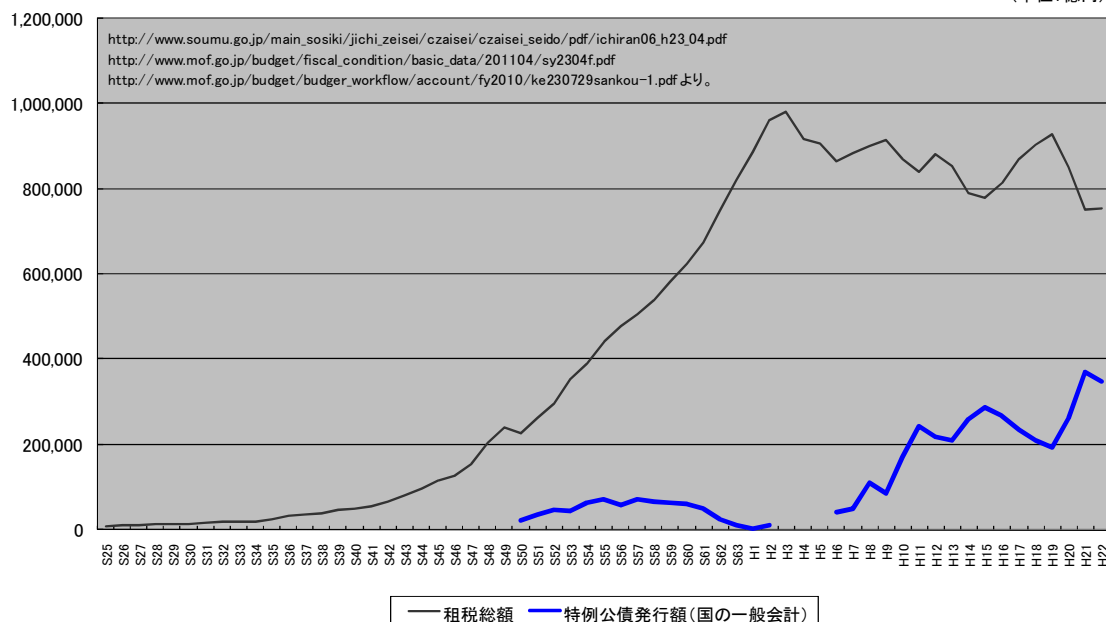
てくる中で、住民に的確なサービスを提供するための行政需要は増加傾向にあるという非常に厳しい財政状況となっています。

さらには、合併から6年が経過した現在においても、市が所有する多くの公共・公用施設については、全体的な視点からの整理ができていない現状があります。これらの施設では建設後かなりの年数が経過しているものも多数あることから、維持管理に係るコストや建替えに係るコストについても今後増加することが懸念されます。

また、松阪市は約17万人という人口に対して、面積が623.77k㎡と広大であり、山間部から臨海部まで様々な特色あるコミュニティ⁵が存在しています。地方分権が叫ばれ、前述のように財政的な余裕がない中で、誰もがここに住んでよかったと思える幸せな地域社会をいかにつくっていくかが問われる時代となっています。

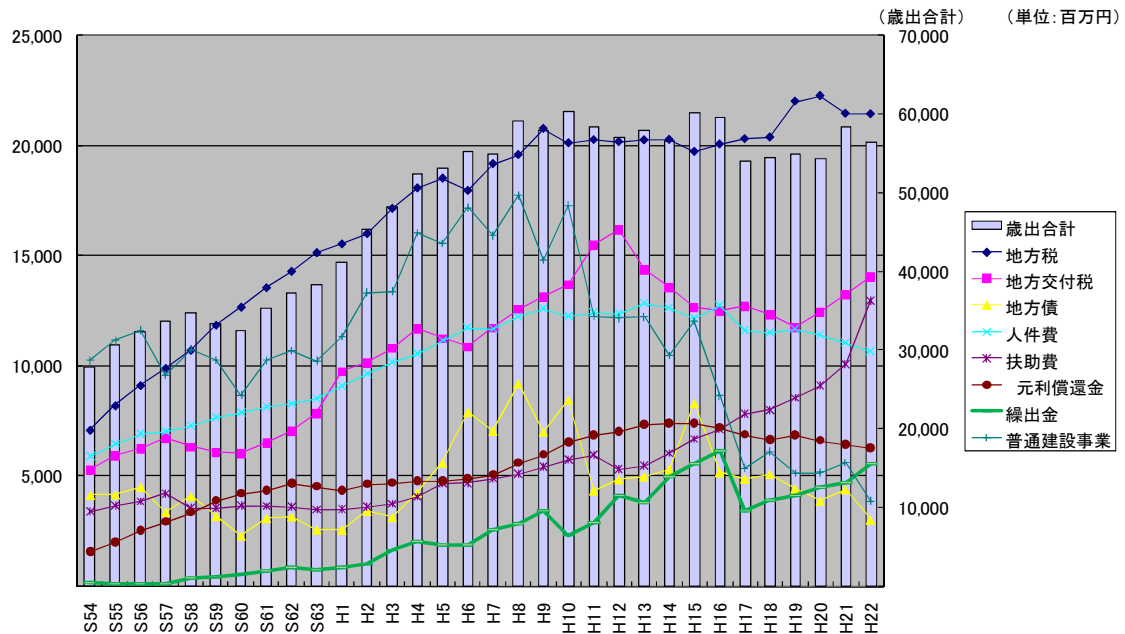
＜図表①＞我が国の租税総額と特例公債発行額の累年推移

(単位: 億円)



⁵ ここでは、松阪市などの行政単位の地域ということではなく、その中のある一定の地縁に基づく社会のことを「コミュニティ」と呼ぶこととします。

《図表②》松阪市の決算額の推移



《図表③》松阪市の財政指標

(単位：千円)

	市債残高	経常収支比率 ⁶	実質公債費比率 ⁷
H16	62,684,102	90.2%	-
H17	61,945,159	87.0%	-
H18	61,577,434	88.1%	-
H19	60,246,938	94.0%	10.5%
H20	58,544,442	91.8%	10.3%
H21	57,482,919	91.5%	9.6%
H22	55,141,126	90.6%	8.9%

⁶ 経常収支比率とは、経常経費に充てられた一般財源などの、経常一般財源に対する比率です。簡単にいうと、収入に対して絶対に必要な出費の占める割合を示したものです。財政構造の弾力性を判断する指標とされています。

⁷ 実質公債費比率とは、自治体に標準的に入ってくる税金や地方交付税など(実際の額ではなく、理論値)のうち、何%が借金の返済に使われているのかを示す値のことです。平成19年度から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)で定義付けされた新しい指標で、過去3年間の平均値で示されます。

Ⅲ. 直面する課題とめざすべき行財政改革

松阪市を取り巻く状況にあるように、市の財政状況は非常に厳しい状況にあるといえます。その中で、今、「税を投入すべきものは何なのか」という市政運営の原点に立ち返り、公共のあり方の再認識のもと、行政の行っている事務の総点検を行わなければならない時期にあります。

しかし、経済の低成長、少子高齢・人口減少時代に入りながらも、必要性が薄れた施策などを中止し新たな事業に組み替える（スクラップ・フォー・ビルド）など、思い切った政策転換を図れずにいることは否めない面があります。

行財政改革は、本来的に常に努めていかなければなりません。そのような中でも、特に普通交付税の合併算定替の終了などによる一般財源不足に備えることが、集中改革プランから継続する喫緊の課題となっています。普通交付税の算出方法において、合併から10年後の平成26年度で、一定の合併の特例が終了し、平成27年度から段階的に算定替と一本算定の差額が90%→70%→50%→30%→10%と減少し、平成32年度には、現在の合併算定替による普通交付税額より約23億2千万円⁸（平成22年度をもとに計算した場合）減るものと想定されています。さらに今後、地域主権の実現に向け、一括交付金など様々な取り組みが進められると考える中で、こういった国の動向にも慎重に対応しながら、住民が税を拠出しあって作った政府としての松阪市の財政運営を持続可能なものにしていかなければなりません。

そのためには、より明確な政策判断のもと、有効に市税を投入し、最も効率的な市政運営を確立することが求められます。

真に行政として必要な税の投入をしていくためには、地域の主権者である住民の自律的な地域経営を軸にした公共空間の形成、地域経営における行政の役割を明確にしたうえで、行政運営を行っていかなければなりません。

また、合併から6年が経過した現在、松阪市の全体的な地域経営の考え方についても、住民、団体、民間企業、議会、行政の関わり方を改めて議論していかなければなりません。

このことから、“松阪市の持続可能な地域経営をめざした住民のための改革”を行い、松阪市の総合計画である『「市民みんなの道標」～未来につなげるまちづくり計画～』に掲げた各政策を確実に実現していくための行政経営の基盤を確固たるものにして、松阪市の都市像である「市民みんなが幸せを実感できるまち」の実現をめざします。

⁸ 実際の額については、制度などが変更になる可能性もあり、その制度のもとで普通交付税の計算をしないと判らないことから、あくまでも現時点での推計となります。

IV. 基本的な考え方

松阪市の持続可能な地域経営をめざした住民のための改革を実現するにあたっては、市政運営の原点⁹について、まず再認識しなければなりません。

そのうえで、下記の3点を行財政改革実現の基本的な考え方として取り組んでいく必要があります。

1 「税金を投入すべきもの」を見極める

行政は、住民が拠出する税を基本として公共サービスを提供する機関であるという点を踏まえると、税を無駄なくいかに有効的に、必要なサービスを選択して提供することが重要であり、行政のすべての活動における基本となります。

この必要なサービスを選択するにあたっては、住民から法律や条例という形で、それぞれにおいて濃淡をつけて提供するように行政に要請されています。そのため、行政職員は、まず、法令の目的・趣旨・道理（条理）などにに基づき、事業の優先性を考えなければなりません。そして今ある法令のみに捉われず、現状や将来の住民ニーズなどを勘案して判断することが望まれます。

このように、住民が拠出する税を、住民が共通に抱える課題の解決のために使うよう求められていることに常に留意しなければなりません。

⁹ 人類の歴史を辿ると、古代ギリシアのポリスに代表されるように、住民は自らの暮らしの中の問題解決のために会合を重ね、対立する考えや利益を調整して、集団としての意思を決定し、それを実現してきました。また、こういった一つの集団の秩序を維持するために、住民が一定の会費を拠出するなどのルールも自主的に決めていきます。これが、「政治」「自治」の原点です。

ところが、こういったコミュニティが共通に抱える課題の解決のためには、一定範囲のコミュニティが寄り集まり、何らかの機関を設けて、そこに課題の解決を委ねることが合理的であるということがわかってきました。そこで作られたのが、政治組織としての政府「自治体」です。

このように、住民は共通に抱える課題の解決のために、税を拠出し合って政府を設け、その政府の意思を決定する議会の議員と、課題解決の実際の執行責任者である市長とを選出し、さらに公務員を雇って、市長のもとで集団作業を営ませているのです。

政府の創造主は、とりもなおさず住民です。そういう住民を一言で「主権者」と呼ぶことがあります。松阪市としての意思を決定し、行政を監視するよう託された議員、課題解決を直接託された市長、その市長のもとで集団作業するよう雇われた職員という形が市政の原点です。

2 住民の自治力¹⁰への期待

我が国では、今日に至るまで、地域における共通の課題を解決するため、また、地域のニーズを満たすために、自主的にコミュニティが形成され、その地域の独特な制度、文化、風土などが生まれ、育まれてきました。経済の発展や生活環境の変化などにより、ニーズがさらに多様化していく中では、その課題を解決するための担い手として、コミュニティの自治力といったものに大きな期待が寄せられています。

しかし、一方では少子高齢化や過疎化の進行など様々な要因により、コミュニティの崩壊が危惧されています。豊かな地域社会を実現していくためには、地域の課題を住民が協力して解決していくことが必要であり、そのためにも、今まで以上に住民間の連携や地域の団体のネットワークを強化していくことで、自治力を高めていかなければなりません。例えば、私たちの暮らしの中で一番の基盤となるものは、安全・安心に関わることです。近い将来、発生が予想されている大規模な災害への備え、防災力については、行政が盤石の備えを行うことに加えて、実際に生命や財産を守るためには、地域の特性も加味した現場力、地域力による日頃からの地域連携が非常に重要なものとなります。

まちづくりは、行政のみで行うものではありません。住民や各種の団体、そして事業者などのコミュニティを形成するすべての構成員と行政が、お互い何を担うべきかを一緒に考え、それぞれが持つ力を発揮し、地域の個性を尊重することによって、それぞれの地域が光り輝いた松阪市が実現されます。そのためにも、行政はコミュニティの自治力が最大限発揮されるようにサポートするとともに、税を投入すべきものを整理していくことが必要となります。

3 合理的で質の高い仕事を追求する

行政には、一般的に、絶えず組織やその運営の合理化に努め、それによって変わりゆく時代に対応した健全な組織体に持続的に発展していくことが求められています。住民が拠出する税を基本としてサービスを提供する機関であるという点を踏まえると、事務の原則である業務の有効性や効率性の追求が重要です。

松阪市においても、実際にサービスを提供する行政職員が、現実に即して、常に事務改善などによって合理性を追求し、住民から拠出される限られた税を最大限活かすよう、最少の経費で最大の効果を挙げるための努力を怠らないことが望まれます。

¹⁰ ここでは、一定の範囲に居住する住民同士が、自らの暮らしの中の問題解決のために会合を重ね、対立する考えや利益を調整して、集団としての意思を決定し、それを実現していく力を「自治力」と呼ぶことにします。

V. 基本方針

情報化の進展、人口構造の変化などの社会経済情勢の変化の中で、住民が豊かで安全安心に暮らすことのできる地域社会を実現するためには、地域における様々な活動団体の主体性や自律性を高め、その活力が最大限に発揮されるようにすることが不可欠です。そのようなことから、行政の事務及び事業の必要性、実施主体のあり方について、その内容・性質に応じた分類・整理などの仕分けを踏まえ、税をどのように投入すべきか検討する必要があります。そのうえで、住民生活の安全に配慮しつつ、これまで行政の役割とされていたものでも、地域における様々な活動団体が担った方が、より効果的に課題を解決できるものについては、その公共サービスの提供を委ねて、活動領域を拡大すると同時に、行政機構の整理や合理化に取り組みます。このことにより、行政の活動に要する経費を抑制し、住民負担の上昇を抑えることを旨として、単にコストを下げるというだけではなく、地域に根ざしたよりよいサービスを提供していくという「税を投入すべきものを見極める」「住民の自治力への期待」「合理的で質の高い仕事を追求する」という3つの「基本的な考え方」に基づき、事務事業の見直しなどの行財政改革を行わなければなりません。

しかし、税を投入して提供すべきサービスの範囲と内容を見直すにあたっては、行政に対する住民の理解がなければ、その改革の実現は困難なものになると考えられます。行財政改革を積極的に推進するうえでも、行政は住民の信頼を得られるよう常に努力しなければなりません。

法令の遵守を基礎とした、厳正な服務規律の確保、適正な予算執行の確保、不正の根絶及び不適正な事務処理の改善、そして、行政運営の透明性の向上にかかる取り組みが日常的になされているところですが、住民からより一層の信頼を得るために、これらの取り組みを一層深めることに加え、以下の事項について、重点的に取り組むこととします。

重点的な取り組み

1. 事務・事業などの見直し
2. 公共・公用施設の「施設仕分け」による最適管理
3. これからの松阪市行政のあり方の検討
4. 定員管理の適正化と人材育成
5. 自主財源の確保と公平な受益者負担の検証

1. 事務・事業などの見直し

事務・事業などがもたらす効果や要した費用などを分析したうえで、提供されるサービスのそもそもの必要性やより効果が得られるサービス提供主体についての視点と、最少の経費で最大の効果を挙げるための、より効率的な手法の視点から、住民の税金を投入すべきかどうかを見極めます。

2. 公共・公用施設の「施設仕分け」による最適管理

松阪市が保有するすべての公共・公用施設について、「施設経営」の視点に立ち、行政が引き続き施設として提供する必要があるかどうか、税投入の必要性を検証します。設置の意義が薄れた施設、民間と競合する施設、老朽化が著しい施設、利用率が低い施設、近隣に設置目的や施設内容が類似した施設がある施設については、廃止、民営化、転用、統合を検討します。そのうえで、必要性がある施設についても、施設に応じた最少の経費で最大の効果を挙げるための、最適な施設経営の手法を検討し、導入していきます。

3. これからの松阪市行政のあり方の検討

コミュニティの課題を住民が協力して解決する自治力については、住民間の連携が鍵を握るものと考えられます。

住民の自治力をさらに盛り上げ、それぞれのコミュニティにおける特色、個性が自主・自立的な活動の中で守り育てられるように、あるいは、コミュニティの課題を住民が協力して解決するため、全地域における住民協議会設立に向けた支援など、住民同士の「協働」を支援するための施策を実施していきます。

また、地域振興局については、行政課題に的確かつ効率的に対応できる執行体制の確立という視点と、地域振興の活性化という視点から、地域振興局と本庁の役割の整理を進め、より地域が輝ける行政運営ができる体制をめざしていきます。

4. 定員管理の適正化と人材育成

行政において、適切な組織と組織を構成する人材は、当然のことながら重要な要素となってきます。そのため、優れた人材を確保し、育成することが常に求められています。

限られた経営資源の中で、行政運営を行っていくには、引き続き定員管理の適正化に取り組まなければなりません。その中で質の高いサービスを提供していくため、職員一

人ひとりの能力・可能性を十分に引き出すことのできる人材育成の基盤づくりを行っていきます。

5. 自主財源の確保と公平な受益者負担の検証

自治体独自の創意工夫のある行政運営をしていくうえで、自主財源の確保に努めることは必要不可欠なことです。安定的な財政基盤の確立をめざし、市税の徴収の強化はもとより、広告収入をはじめとした自主財源の確保に取り組みます。

また、使用料、手数料などについては、受益者と税の負担の公平性を鑑みて、税をどれだけ投入することが適切であるかといった視点も踏まえて、公平な受益者負担の検証をしていきます。

VI. 改革の推進体制

この松阪市行財政改革大綱にある3つの基本的な考え方のもと、基本方針に示した重点的な取り組みを実際に実施していくにあたっては、仕組みを整えて、システム化していくことが必要です。そのため、各項目における取組方針や実施するための仕組みなどを各アクションプランの中で示して、具体的にシステムを構築したうえで各種改革に取り組んでいきます。

また、この行財政改革を確実に実施していくため、推進体制を確立して取り組んでいきます。

1. 推進体制

行財政改革を成し遂げていくためには、職員一人ひとりが日常の業務の中で行財政改革を自らの課題として捉え、全庁が一体となって不断の取り組みを行っていくことが不可欠です。このため、副市長、市政戦略部長、総務部長からなる松阪市行財政改革戦略本部（以下「戦略本部」という。）を設置し、行財政改革の全体を指揮・統括していきます。

戦略本部の下部組織として、戦略経営課長、コミュニティ推進課長、総務課長、財務課長及び職員課長で組織する行財政改革推進チーム（以下「推進チーム」という。）を設置します。この推進チームは、基本方針に基づく各項目の具体的な実行計画を策定するために、必要に応じて設置されるプロジェクトチームなどと連携しながら、具体的な実行計画の推進を図っていきます。

また、行財政改革を推進していくうえで、行政内部だけでなく、外部からの意見を取り入れることにより、より柔軟な行財政改革を推進していくためにも、外部有識者からなる行財政改革推進委員会を設置し、意見・助言をいただく機会を設けることとします。

なお、全庁的な行財政改革の取りまとめや総合調整に関する事務は、推進チームを構成するセクションが連携しながら行うものとします。

2. 取り組みの検証と見直し

行財政改革は不断の取り組みであり、常に発生する課題に対して取り組んでいくことが求められます。また、劇的に変化をみせる社会経済情勢にも対応していくためには、大綱に示した基本的な考え方や基本方針についても検証を行い、必要に応じて見直しを図っていくことが必要です。そのため、平成25年度には取り組みに対する検証を行い、計画の進捗状況や成果を踏まえて、計画の追加や見直しを実施します。

また、この取り組みの進捗状況や成果については、毎年度公表していきます。

松阪市行財政改革大綱

発行日 平成 23 年 11 月
発 行 三重県松阪市
〒515-8515 三重県松阪市殿町 1340 番地 1
編 集 松阪市 市政戦略部 戦略経営課
[TEL] 0598-53-4363
[FAX] 0598-26-4030
[Email] sen.div@city.matsusaka.mie.jp
[松阪市 HP] <http://www.city.matsusaka.mie.jp>