

松阪市行財政改革大綱

(計画期間：平成 26～29 年度)

平成 26 年 3 月

松 阪 市

目 次

I. これまでの取組	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. 市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	10
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. 計画期間	12

I. これまでの取組

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、市税収入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、平成 21 年度までの 5 年間、「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」を 5 つの柱とし、重点的に取り組んできました。

この集中改革プランでは数値目標に重きを置き取り組んできた結果、人件費などの削減に関しては大きく効果が出たものの、集中改革プラン＝削減プログラムという意識が芽生えてしまったということが事実としてありました。

その後、行財政改革元年と位置づけられた平成 22 年度には、これまでの集中改革プランでの取組を検証する中で、歳出の抑制を継続していくとともに、市民にとって希望のある持続可能な市政運営が実現できるよう改革の取組方針について検討を重ね、翌年の平成 23 年 11 月には、行財政改革の新たな指針である、「松阪市行財政改革大綱」とその具体的な取組内容を示した、「松阪市行財政改革大綱アクションプラン」を策定しました。

松阪市行財政改革大綱および松阪市行財政改革大綱アクションプランでは、基本的には集中改革プランの流れを継承しつつも、持続可能な市政運営を目指した市民のための改革の実現と位置づけ、これまでの行政主体の自治から市民主体の自治へと発想を転換することにより、行政と市民が担うべき役割を再認識し、それぞれが力を発揮しあうことで、光り輝く松阪市を実現すると同時に、歳出の抑制にも取り組んでいくこととしました。

これらの取組の開始から 2 年が経過していますが、松阪市の財政は引き続き厳しい状況が続いており、今後もより一層、行財政改革を断行していく必要があります。

市を取り巻く環境は刻々と移り変わると同時に、市民ニーズも絶えず変化を続けています。市民みんなが幸せを実感できるような社会を実現するためには、絶えず変化するニーズに注視しながら、将来を展望した希望ある市政運営の実現に向けての舵取りが求められます。

Ⅱ. 松阪市を取り巻く状況

今日の日本を取り巻く社会情勢は、1990年頃までの安定した経済成長期に比べ停滞した状況が続いており、若干持ち直しの兆しがあるものの、長引く経済の低迷からの脱出には相当の時間を要するものと思われま（図表①）。このような景気動向の影響を受け、国の財政状況は非常に厳しい状態となっており、国から各地方公共団体への交付金等は減額される一方で、社会の成熟とともに、様々な面における社会保障関連経費は増加の一途をたどっており、状況を好転させる要因を求めることは困難な状態が続いています。

市の財政状況も本質的には国と同じような状況となっており、歳入の面において、市税収入については横ばいで推移しているものの、少子化に伴う生産年齢人口（15歳～64歳人口）の減少等により今後の税収確保に予断が許されない状況となっています。

また、国から交付される普通交付税について、現在は市町村合併により交付算定基準を旧市町単位で計算した上で特例的（合併算定替）に交付されていますが、合併後10年を迎える平成27年度からの激変緩和措置を経て、平成32年度には一本算定とすることで、現在の交付税の額より30億円以上も減額となるものと想定されており、現在の市政運営を維持していくことは不可能であることから、市の業務の効率化や支出の抑制をさらに進めていくことは急務の課題となっています。

一方、歳出の面においては、昨今の不況に伴い、生活保護費をはじめとする扶助費の増加や高齢者の増加による社会保障関連経費である介護保険事業や後期高齢者医療事業費の増加により、極めて厳しい財政運営を強いられています（図表②③）。

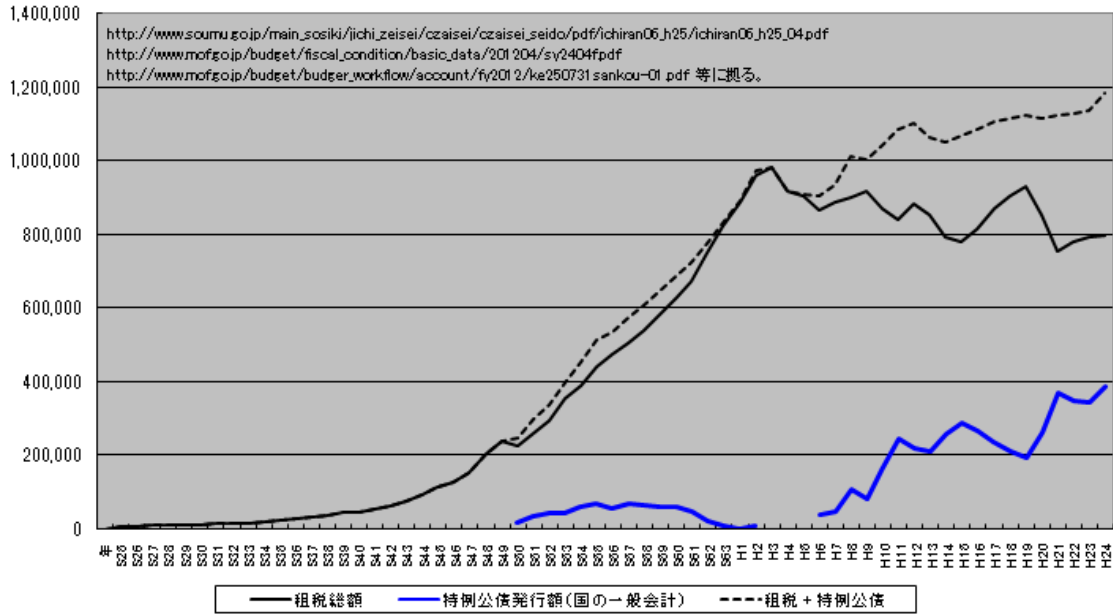
その他の支出については、これまでの行財政改革の取組により抑制に努めてきましたが、依然として市の歳出の大きなウエイトを占める人件費のほか、公共・公用施設の老朽化に対応するための費用も今後はさらに増加するものと考えられており、歳出の面においても厳しい状況が予想されます。

このような非常に厳しい財政運営の中で、今後も市民に的確なサービスを提供していくための行政需要は増加していくものと考えており、状況を好転させていくことは困難であるとしつつも、歳出の抑制と歳入の確保に努めていく必要があります。

松阪市は人口約17万人、面積は623.77km²と広大であり、山間部から臨海部まで、これまでに形成されてきた特色あるコミュニティが存在しています。地方分権が叫ばれ、厳しい財政状況の中においても、これらの歴史や市民一人ひとりが松阪市に住んでいてよかったと思える地域社会を形成し、存続していくためには、行政主体のまちづくりから、市民みんなで松阪市を創造していくという発想に切り替えて、市民一人ひとりが役割と責任を持って市政に関わっていくことが重要な要素となります。

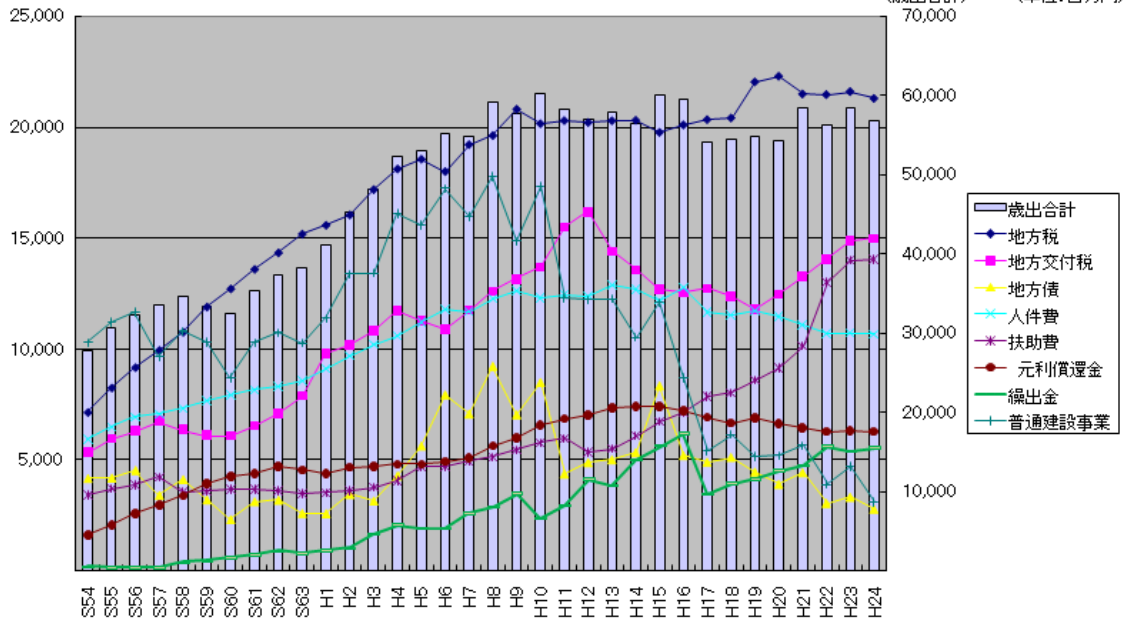
《図表①》我が国の租税総額と特例公債発行額の累年推移

(単位:億円)



《図表②》松阪市の決算額の推移

(歳出合計) (単位:百万円)



≪図表③≫松阪市の財政指標（普通会計）

年度	市債残高（千円）	経常収支比率（臨財債除く）	実質公債費比率
H16	62,684,102	90.2%（97.7%）	—
H17	61,945,159	87.0%（92.6%）	—
H18	61,577,434	88.1%（93.0%）	—
H19	60,246,938	94.0%（98.4%）	10.5%
H20	58,544,442	91.8%（95.7%）	10.3%
H21	57,482,919	91.5%（97.6%）	9.6%
H22	55,141,126	90.6%（94.6%）	8.9%
H23	52,978,120	90.0%（93.0%）	8.4%
H24	50,234,256	90.9%（94.1%）	7.5%

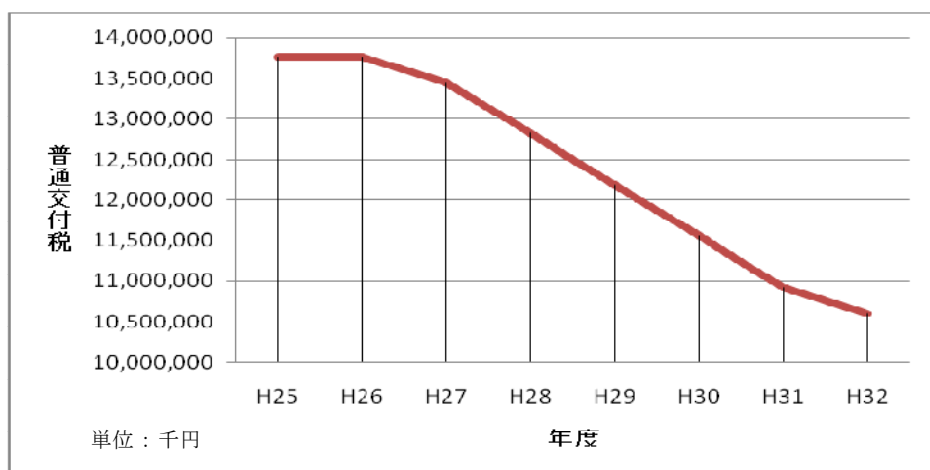
Ⅲ. 直面する課題とめざすべき行財政改革

松阪市の最も差し迫った課題は、普通交付税の合併算定替の終了に伴う一般財源の大幅な減額が挙げられます。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年度まで、合併関係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算定するという割り増し特例（合併算定替）があり、平成27年度から段階的に算定替と一本算定（本来算定）の差額が90%→70%→50%→30%→10%と漸減し、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31億6千万円（平成25年度をもとに計算した場合）減るものと推計されます。

このような厳しい現実の中で、市政運営を進めていくには、「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、行政事務の総点検を行わなければなりません。それにはまず、経済の低成長、少子高齢、人口減少時代を前提に、必要性が薄れた施策を廃止し、新たな事業に組み替えるスクラップ・フォー・ビルドの考え方にに基づき事業を構築していく必要があります。例えば、新しい施設の設置に際しては、それに見合う古い施設の廃止を必ず一体のものとしてセットして取り組むといったルールを徹底するということが必要です。そして、地域の主権者である市民の自律的な地域経営を軸とした仕組みと地域経営における行政の役割を明確にして行政運営を行うことが望まれます。財源が限られているからこそ、税を投入すべきものを重点化し、選りすぐりの事業を執行していかなければなりません。

これらのことから、“松阪市の持続可能な市政運営を目指した市民のための改革”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」の実現を目指します。

〈図表④〉松阪市における普通交付税の減額の予想



IV. 基本的な考え方

松阪市の持続可能な市政運営をめざした市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¹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、市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、市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、現状や将来の市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、市民が拠出する税を、市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。

¹ 【市政運営の原点】 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、市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、市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、とりもなおさず市民です。そういう市民を一言で「主権者」と呼ぶことができます。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 市民の自治力²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、地域の課題を市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、今まで以上に市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。市民や各種の団体、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。市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、市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上げるための努力を怠らないことが望まれます。

² 【市民の自治力】ここでは、一定の範囲に居住する市民同士が、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、市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、市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、市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」「市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、行政に対する市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、行政は市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組が日常的になされているところですが、市民からより一層の信頼を得るために、これらの取組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。

重点的な取組

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・事業の見直しは、サービスのそもそもの必要性や、より効果的にサービスを提供するための実施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、より効率的な手法という視点から、不断の取組として進めていく必要があります。

現在、3年間の事業仕分けの成果として、事業仕分けの4つの視点である「そもそもの必要性」、「行政の関与の必要性」、「効果的・効率的な実施手法」、「実施規模の妥当性」に基づき、実施計画の策定や予算編成において、事業がもたらす成果やそれに要する費用などを分析し、税金を投入すべきかどうかを見極めているところですが、今後はそのことをよりシステマチックに進めていけるような仕組みを構築していきます。

さらに、より効果的で効率的な市民サービスが提供できるよう市民の意見の反映や、PDCA（計画-実行-評価-改善）サイクル機能を活用して、絶えず事業の見直しをしていくことができる実効性のある評価手法について検討していきます。

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

松阪市では、行財政改革をより一層推進し、行政と地域が一体となったまちづくりを進めていくため、新しい自治体運営の推進を前提にした行政のあり方を検討していく組織として、これからの松阪市行政のあり方庁内検討委員会（以下「委員会」という。）を設置しています。

行政の組織体制は、時代の潮流により変化をする行政ニーズや、新たな行政課題の解決に対応していくため、その時代に即した効率的な組織体制として随時見直しをしていく必要があります。

このため、委員会では総合計画の将来像を実現するための組織体制として、総合計画

の計画期間に合わせて、4年毎に組織体制の検討を行っていくものとします。

そして、市民の自治力をさらに高め、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、コミュニティの課題を市民が協力して解決するための制度や支援体制について検討をしていきます。

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、地域振興の拠点という視点から、地域振興局と本庁の役割の整理を進め、行政運営ができる体制を目指して継続して検討をしていきます。

4. 定員管理の適正化と人材育成

行政における適切な組織とそれを構成する人材は、当然のことながら市政運営にとって重要な要素の一つとなります。そのため、優れた人材を確保するとともに、人材を育成することが常に求められます。

限られた経営資源の中で、行政運営を効率的に行っていくには、引き続き定員管理の適正化に取り組む必要があります。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に努めていきます。

5. 自主財源の確保と公平な受益者負担の検証

健全な行政運営を推進していくという視点に立って、歳出の抑制だけではなく、自主財源など歳入確保に努めることは必要不可欠であるといえます。

このため、安定的な財政基盤を確立するとともに、公平性・透明性を確保していくため、市税収入向上を強力に推し進めていくことはもちろんのこと、徴収が困難な税外未収債権に特化して集中的に回収するための機能や対策を強化します。

さらに、広告収入をはじめとする新たな自主財源確保の取組についても進めていきます。

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ながら、公平な受益者負担について検証を行っていきます。

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組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

行財政改革の成果を挙げるためには、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認識し、全庁が一体となって不断の取組として進めていくことが不可欠であるといえます。このため、副市長、教育長、経営企画部長、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。

また戦略本部の下部組織として、経営企画課長、地域づくり応援室長、公共施設マネジメント推進室長、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、具体的に実行計画を推進していきます。

行財政改革を推進していくうえでは、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必要があることから、外部有識者で構成する行財政改革推進委員会を継続して設置し、意見・助言をいただく機会を設けて、今後の取組に反映します。

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います。

2. 計画期間

健全に市政を運営していく上においては、行財政改革は必要不可欠であり、職員は日頃から最少のコストで最大の効果を挙げることを常に意識しながら業務に取り組んでいく必要があります。

また、行財政改革は不断の取組であり、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。日々変化する社会情勢に伴い、行政に求められるニーズも刻々と変化し、これらに柔軟に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。

市では、今後の中長期ビジョンである総合計画の将来像の実現に向け、必要な施策を体系的に整理した基本計画を市長の任期に合わせて策定し、市長就任の都度見直していくものとしています。

行財政改革は、総合計画の将来像である「市民みんなで幸せを実感できるまち」を実現するための改革という位置づけのもとに取組を進めていくものであり、その具体的な内容を示した行財政改革大綱及びアクションプランについても総合計画の基本計画とあわせて見直しを実施します。

このため、行財政改革大綱及びアクションプランの計画期間を総合計画の基本計画の計画期間にあわせ、4年間の取組の成果について検証を行い、計画の追加や見直しを実施するものです。

また、この取組の進捗状況や成果については、毎年度公表していきます。

「計画期間 平成26年度～平成29年度（4年間）」

松阪市行財政改革大綱

発行日 平成 26 年 3 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 経営企画部 経営企画課
[TEL] 0598-53-4363
[FAX] 0598-26-4030
[Email] kei.div@city.matsusaka.mie.jp
[松阪市 HP] <http://www.city.matsusaka.mie.jp>