

令和3年12月16日

福知山市長 大橋一夫 様

福知山市行政改革推進委員会
委員長 深尾昌峰

令和3年7月2日付け経営発第30号で諮問のありました、
(仮称)第7次福知山市行政改革大綱について、別紙のとおり答申します。

福知山市行政改革推進委員会
委員長 深尾 昌峰
副委員長 菊田 学美
委員 井上 拓
委員 浦尾たか子
委員 細見 祐介
委員 村尾 慎哉

(仮称) 第7次福知山市行政改革大綱に関する答申

1 検討経過

2021（令和3）年7月、福知山市長より（仮称）第7次福知山市行政改革大綱について諮問を受け、次期行政改革大綱のあり方について審議を進めてきた。

審議にあたっては、今日までの福知山市の6次にわたる行政改革の取組を踏まえつつ、今後の社会経済情勢や地域生活を取り巻く環境の変化が本市の行政経営に及ぼす影響について様々な観点から議論を重ね、本市の現状や行財政改革の方向性など、それぞれの項目について具体的に検討を行った。

2 現状認識

(1) 自治体を取りまく環境変化の見通し

現在、福知山市においては、2040（令和22）年頃までの今後20年程度の間にかかる社会・経済・地域生活の環境変化を想定しながら、直近5年間の政策・施策の方向性を定めるバックキャストिंगの手法を基本とした行政経営を行っている。

行政改革大綱の策定にあたっては同様に、従来の行政改革の延長線で今後のあるべき取組を規定するのではなく、今後20年程度の間にかつて顕在化すると推定される環境変化を見据えながら、方向性を定めるべきである。

現時点において想定される環境変化としては、自治体にとっては激変とも言える以下の3点が主に挙げられる。

①人口減少の進行

- ・日本の人口は2008（平成20）年にピークを迎え現在は減少局面である。国立社会保障・人口問題研究所（以下「社人研」という）の推計によれば、人口減少及び高齢化は今後ますます進行し、2040（令和22）年頃に高齢者人口はピークを迎える。
- ・福知山市の人口は、2000（平成12）年以降減少し続けており、2040（令和22）年には7万人を下回る（社人研推計より）。

- ・人口構造の変化も加速し、2015（平成27）年と2040（令和22）年を比較すると、年少人口（15歳未満）、生産年齢人口（15～64歳）がそれぞれ20.9%、16.9%減少する見込みの一方で、高齢者人口（65歳以上）は2.4%増加（中でも75歳以上の人口は11.7%増加）し高齢化に拍車がかかる。
- ・市内の人口分布も二極化し、周辺部では人口減少と高齢化による災害発生時の共助機能の低下に加え、担い手不足による耕作放棄地の増加が懸念されるほか、買い物・移動など日常生活を中心に多方面での影響が予想されている。

②ICT技術の進展

- ・ICT（情報通信技術）やAI（人工知能）、ロボット技術の進展によって、あらゆる産業で自動化や構造変化が急速に進み、生活のさまざまな場面においても大きく変容していくことが予想される。
- ・なかでも、Society5.0（現実空間と仮想空間を高度に融合させた社会システム）の実装が進み、必要なサービスが必要な人に、必要な分だけ提供される生産性の高い社会の実現が予想される。
- ・そうした新たな技術により、人材不足や距離、年齢等で制約されていた様々な課題についてきめ細やかな対応が可能となり、今後顕在化が見込まれる課題も含めて解決していける可能性がある。
- ・福知山市でも、技術の進展を追い風に様々な課題解決を図る可能性が期待される一方で、とくに利用者が少ない地域における民間投資の動向や基盤整備のあり方を注視していく必要がある。

③自然環境の変化による災害リスクの高まり

- ・地球温暖化の進行と、それに伴う気候変動により年平均気温が全国的に上昇することが予測されており、風水害の頻発化や局地化・激甚化のリスクが高まっている。
- ・福知山市では2013（平成25）年から2018（平成30）年までの5年間で4回もの台風や局地的、集中的で激甚な豪雨に見舞われ、甚大な浸水被害・土砂災害が発生している。
- ・また、高齢者の増加を背景とした災害時要配慮者の増加や避難者を支援

する共助の体制確保なども、より顕在化してくることが想定される。

(2) 今日までの行政改革の取組

福知山市においては、その時々の変化や国の要請に応えるかたちで1985（昭和60）年度以降6次にわたる行政改革に取り組むとともに、より良い行政運営を確立するために不断の改革・改善に努めてきたところである。

直近では、以下の5つに力点を置いた取組が進められており、一定程度の成果を挙げてきたものとする。

①財政構造健全化

- ・2016（平成28）年度からの第6次行政改革の目標に加え、2017（平成29）年には第6次行政改革を補完する形で財政構造健全化指針を策定し、全庁的に行財政改革の取組を進めてきた。
- ・その結果、懸案であった経常収支比率の改善をはじめ、第6次行政改革で掲げた財政指標の目標を全て達成し、普通交付税の合併特例加算が措置されなくなる2021（令和3）年度以降においても健全な財政運営を行うためのスタートラインに達することができたとする。

②人材確保・育成・働き方改革

- ・時代の変化に対応するべく多彩な人材を確保するよう、インターンシップを積極的に受け入れ、採用試験では応募者全員の面接や専門人材の通年募集など、様々な取組を行っている。
- ・人材育成では、基本方針を定めて職員の資質向上に努めるとともに、国や府など様々な関係機関等への積極的な職員派遣により、全国的なネットワークの形成にも取り組んでいる。
- ・働き方改革では、職員の労働環境の改善、長時間労働の是正や健康確保などワーク・ライフ・バランスの実現に取り組み、全職員がその能力を最大限発揮できる環境整備や、施策の質及び行政サービスの向上を目指している。

③ ICTの活用・導入

- ・電子申請や地理情報（GIS）に加え、AI-OCR（※1）やRPA（※2）など業務効率化や行政手続きのオンライン化にも取り組んでいる。
- ・2018（平成30）年度からはITコーディネータの資格をもつ外部有識者により情報システムや更新予算の最適化、情報セキュリティの向上等で効果が発現している。

※1 AI-OCRとは、手書きの書類や帳票の読み取りを行いデータ化する「OCR」とAI技術を組み合わせたもので、機械学習により文字認識率の向上や、帳票の読取位置や項目を自動で抽出しデータ化を行う技術のこと。

※2 RPAとはRobotic Process Automationの略で、人間がコンピュータ上で行っている定型作業を自動化すること

④ 公共施設マネジメント

- ・2014（平成26）年度に策定した「基本方針」及び「基本計画」を実施するための公共施設の再配置方針とスケジュールを定めた「実施計画」を定めている。現在は「後期実施計画」に基づき、まちづくりや安心・安全への取組を進め、地域住民にとって住み続けられるまちという地域価値の向上に取り組んでいる。

⑤ 事業棚卸しと行財政マネジメントサイクルの構築

- ・2016（平成28）年度から2019（令和元）年度までの4年間で全事業棚卸しを実施し、1,123事業についてあらゆる角度から事業の検証を行い、大部分の事業において効率的・効果的な事業につくりかえるための見直し等が行われている。2020（令和2）年度以降も引き続き職員自身で事業評価の取組を継続し、事業見直しの意識と体制の定着を図るとともに、事業評価を各種計画や予算・組織編成に連動させる行財政経営マネジメントサイクルの構築に向けて取組が続いている。

(3) 現状におけるガバナンス上の課題

上記(2)に示したとおり、福知山市においては各般にわたって改革・改善に取り組んできたところではあるが、これからの劇的とも言える環境変化を見通して現状の立ち位置を振り返ると、決して十分とも言える水準に達しているとは言えない。

そこで、これまでの行政改革の取組を踏まえながら、現状の課題を次の5つの観点で整理する。

①行政経営・組織の観点

- 多くの会議体（庁内会議だけで40程度）が存在するが、会議の多くは情報共有に留まり、意思決定を行う場となっていないのではないか。
- 管理監督職のマネジメント（組織内の資源配分や組織間の連携など）が十分機能しておらず、様々な課題が長期間解決できていないのではないか。
- 予算要求基準を超過する部署があるなど、市の財政を意識した組織運営が行えていないのではないか。

②住民参画・住民協働の観点

- 自治基本条例により、市民と市の役割、責務を定めて「自助・共助・公助」が機能するまちづくりを進めているが、地域課題の解決や自助・共助に向けて住民協議会が設立された地域は現在4地域であり、想定していたほどの広がりになっていないのではないか。
- 市民参画や住民協働を通じ、まちづくりの課題や目標を市民と共有し、社会の変化や市民ニーズを業務に活かすという視点が欠けているのではないか、同時に、この取組自体が課題解決の手段となることが市職員に認識されていないのではないか。
- 市役所・職員及び市民の双方に「公共のニーズは市が全て支えなければならない」という意識が依然として強いのではないか。
- 頻発化・激甚化が予想される災害時の対応や、住民参画・住民協働による事業運営のあり方、地元の企業や団体等との協働共創について、2040（令和22）年の将来を見据え、今まで以上に想像力を働かせて取り組むことが求められるのではないか。

③事業立案・業務プロセスの観点

- 事業立案に際し、ターゲットやニーズの設定が不明確な事業が存在するなど、事業の必要性や有効性について、住民の意見を分析し合理的な根拠に基づいて立案する仕組が確立されていないのではないか。
- 明確な成果指標が設定されていないため、事業の進捗に合わせて、上位施策や関連計画との整合性を確認し、軌道修正を行うための検証が出来ていないのではないか。
- 業務マニュアルの未整備や担当者しか業務フローを把握していないなど業務引継の体制が不十分ではないか。
- 事業立案時点で財源の議論が不十分な事業が散見されるなど、財政への意識が低いのではないか。

④新技術導入・活用の観点

- 導入・活用に際して、全庁的な活用を検討・調整する庁内組織が明確に定まっていないのではないか。
- 導入や更新、セキュリティへの対応に係る経費が高止まりし、積極的なICT推進の壁となっているのではないか。
- コロナ禍の現在でさえ、届出や申請をオンラインで完結できるものが、ごく一部の手続きに留まっているのではないか。
- 業務システムや機器の導入を図っているが、職員の業務負担の改善が進まないのは、導入自体が目的化し、期待するレベルまで活用が進んでいないことによるのではないか。
- 職員の業務改善という名目では、多大な経費を計上しづらい状況があり導入や活用が進まないのではないか。

⑤職員育成・能力発揮の観点

- 研修受講が目的化しており、研修で得た知識やスキルを実践で生かすための取組が不足しているのではないか。
- 派遣研修を希望する職員が減少傾向にあるが、職員個々の意欲の問題だけでなく職場として人材育成に消極的になっているのではないか。
- 様々な住民意見を取りまとめ、組織や業務に繋げていく力が弱いのではないか。

○前例踏襲、スピード感の欠如、非効率といった課題が、長年挙げられる中で改善が進まないのは、課題自体を「自分事」として受け止められていないのではないか。

○全てに共通する課題として、組織や個人のチャレンジ精神や柔軟性が弱いのではないか。

3 新たな行政改革の方向性

(1) 行政改革大綱の標題（タイトル）について

今日までの福知山市における行政改革の積み重ねを思えば、累次の大綱を踏まえて「第7次」と冠するのが自然な流れのように思われるところではあるが、現状認識で触れたとおり、これから推進すべき行政改革は従来の取組の延長線で捉えるべきではなく、そうした思考とは一線を画すべきである。そこで、行政改革の捉え方や考え方そのものを刷新するという意図を込めて「第7次」と冠することなく新たな標題を設定すべきである。

(2) 2040（令和22）年を見据えた今後5年間のあるべき方向性

持続可能で発展的なまちづくりを進めていくためには、常に時代の変化に適応し、また時代を先取りして市役所自体が変わり続けていく必要がある。特に、直面する新型コロナウイルス感染症による劇的な社会変容への適応に加え、人口減少・人口構造が大きく変化し、基礎自治体としての持続性に警鐘が鳴らされている2040（令和22）年に向けては「市役所の当たり前（意思決定の遅さ、縦割り組織、前例踏襲）」を改革し、「官民一体の行政サービスのあり方や多様なサービスの創出」について根本から見直さなければならない。

そのため、この5年間で時代の変化に素早く対応し2040（令和22）年を万全の体制で迎える準備期間と位置づけ、市役所の組織体制の見直しやICT等の積極的な活用とDX推進による抜本的な業務改革により、職員自身が市民と対話し、課題に向き合う時間を生み出すことが求められる。

そして、改革により生み出した時間で、住民本位のまちづくりを進め、選ばれる自治体として価値を高め人口減少社会を乗り切らなければならない。

(3) 行政改革の5年間の目標

先に示した今後の環境変化を踏まえれば、スピード感のある行政運営、焦点を的確に捉えた行政運営、前例踏襲ではなくゴールを見据えた成果志向の行政運営などについて、そのレベル感を早急に高めていくことが必要不可欠である。

そこで、この5年間の行政改革の目標として、以下のスローガンを掲げている。

「時代の変化を機敏に捉えた、生産性の高い行政経営の確立」

(4) 計画期間

2040（令和22）年を見据えたまちづくりに向け策定を進めている「まちづくり構想 福知山」の政策・施策の推進と連動した取組とするため、同構想の計画期間と合わせ2022（令和4）年度から2026（令和8）年度までの5年間が妥当と考える。

(5) 基本方針と主たる取組項目

これまでの取組及び現状における課題を踏まえ、2040（令和22）年を見据えた今後5年間の行政改革のあるべき方向性として以下のとおり基本方針を定め、計画的かつ重点的に取組を進める必要があると考える。

①価値共創によるパートナーシップの推進

今後の人口減少、人口構造の変化や複雑化・多様化する地域課題への対応を見据え、民間団体や市民など多様な主体と協働で事業を進め、事業効果の向上を図るとともに新たな担い手育成に努めるべきである。

また、様々な専門的知見を有する大学をはじめとした各種機関との連携や協働を強化し、その知見やノウハウを戦略構築や事業運営に生かすことが重要である。市の設置する福知山公立大学とも、その強みのある分野で連携を図っていくべきである。

【主な取組の方向】

- ・民間が強みを発揮する分野の委託・アウトソーシングの推進
- ・大学やNGO・NPO、企業等との連携協定の促進
- ・住民との対話機会や意見聴取方法の拡充
- ・オープンガバメント、オープンデータの推進

②DX（デジタルトランスフォーメーション）の推進とICTを徹底活用した業務運営の早期実装

人口減少や人口構造の変化、多様化する住民ニーズ、頻発化・激甚化する災害リスクなどに備えつつ、住民本位の行政、地域、社会を再構築し住民サービスの向上を図るため、職員のITリテラシー（※）を高め、スマートシティ推進計画の着実な推進に向け庁内のDX推進体制の整備と人材育成に着手すべきである。

それと並行して、行政手続きのオンライン化やRPAなどICT活用を徹底的に進め、事務処理やパソコン操作に費やす時間を削減する業務効率化を早急に実現すべきである。その業務効率化により生み出した時間で、地域の現場に出かけ、市民等の話を直接聞き、課題解決や政策立案に繋げるとともに、顕在化する前の社会的リスクを発見するなど、今日の行政職員に求められる役割が一層発揮されるよう注力すべきである。

※ ITリテラシーとは、社会におけるIT分野での事象や情報等を正しく理解し、関係者とコミュニケーションして、業務等を効率的・効果的に利用推進できるための知識、技能、能力（引用：独立行政法人情報処理推進機構）

【主な取組の方向】

- ・DX推進やICT活用の基礎としての業務フローの見直し及び標準化（データの電子化・ペーパーレス化の徹底）
- ・行政手続きの徹底的なオンライン化
- ・AIやRPAを活用した業務プロセスの構築
- ・全庁的かつ横断的なDX推進体制の整備

③福知山市職員としての資質の向上

常に時代の変化を機敏に捉え、多様化・複雑化する市民ニーズを把握し、必要な対応を進めていくには、必要な職員数の確保に加え、人材育成に向けて職員研修のあり方についても時代の流れに応じた不断の見直しが不可欠である。また、業務研修だけではなく、職員自身のさまざまな問題意識や向上意欲に応えられるような、自己研鑽の機会を確保することが必要である。

一方で、パラレルキャリアや地域活動など職場外での幅広い経験や人脈、日々の生活で感じる気づきや疑問など、あらゆる事柄を積極的に業務に活かしていく意識や姿勢、機会も重要な観点である。そのため、何事にも積極的に挑戦できる組織風土の醸成や、「やる気」のある職員が活躍できる場や評価体制を構築し、職員自らが部課横断的な事業推進チームを自発的、意欲的に立ち上げ課題に向きあうなど組織の活性化が求められる。

【主な取組の方向】

- ・チャレンジ目標の設定や人事評価の見直し
- ・OJTに重心を置いた職員育成と管理監督職の資質向上
- ・部課横断的な事業推進・自主研究チームの形成および活用
- ・地域の諸課題を自分事として受け止め改善に取り組む人材の育成

④持続可能で質の高い行財政経営の確立

第6次行政改革及び財政構造健全化指針により築いた健全財政の基盤を堅持しつつ、不断の見直しにより行政経営の効率化を図らなければならない。

また、ICT活用とDX推進による業務効率化や抜本的な見直しと合わせ管理監督職のマネジメントを強化し、課題解決や意思決定の迅速化を図るなど組織運営面からの行政経営の効率化と質の向上に取り組むべきである。

【主な取組の方向】

- ・「福知山市持続可能な財政運営の基本方針」の策定と財政4指標の健全性堅持

- ・全庁的な会議体の見直し
- ・部長マネジメントの機能化と管理監督職のマネジメント力の向上
- ・行財政マネジメントシステムの機能向上とEBPMの推進

※EBPM：Evidence Based Policy Making（証拠に基づく政策立案）
の略で、政策の企画をその場限りのエピソードに頼るのではなく、
政策目的を明確化した上で合理的根拠（エビデンス）に基づくもの
とすること。

4 答申にあたって

今回の答申にあたっては、これまでの福知山市の行政改革の取組を踏まえつつも、その延長線であるべき取組を規定するのではなく、2040（令和22）年の社会に向け、福知山市が進むべき方向性について議論を行った。

今後、市役所内部でこの答申に沿って行政改革大綱を策定し、取組が進められることを期待するが、今回の行政改革は、時代の大きな転換点での取組となる。誰もが経験したことのない人口減少や人口構造の変化、一方で急速な情報技術の進展により、これまでの行政サービスの対象や提供方法をこの取組期間内に根底から見直すことが求められており、従来の行政改革のステージとは異なる局面であることに十分留意しなければならない。

行政サービスのあり方や職員の働き方など市役所のあり方そのものの改革に向け、市長のリーダーシップのもとに職員一人ひとりが危機意識と改革意欲を持ち、自分事として取り組み実行性のある行政改革となることを期待するものである。

以上