

函館市の行財政改革の概要

平成23年1月

目 次

- 1 これまでの函館市の行財政改革への取り組み・・・ 1 P ~ 3 P
 - (1) 第 1 次行財政改革
 - (2) 第 2 次行財政改革
 - (3) 第 3 次行財政改革
 - (4) 行財政改革新 5 か年計画

- 2 函館市の現状・・・ 4 P ~ 8 P
 - (1) 人口の減少，少子高齢化の急速な進行
 - (2) 地方分権の進展
 - (3) 自治基本条例の制定
 - (4) 公務員制度改革

- 3 職員数の現状と今後の見通し・・・ 9 P ~ 14 P
 - (1) 現状について
 - (2) 今後の見通しについて

1 これまでの函館市の行財政改革への取り組み

行財政改革は、社会経済情勢の変化にあわせ、時代の要請や市民ニーズに即応しながら、市民サービスを効率的かつ効果的に提供するため、事務事業・組織機構などを見直していくものであり、行政が常に取り組むべき課題であると考えている。

本市では、これまで昭和62年度を始期とする第1次行財政改革から、以降、計画的に行財政改革を進めてきており、現在は平成20年度から平成24年度までを計画期間とする「函館市行財政改革新5か年計画」に取り組んでいる。

(1) 第1次行財政改革

対策期間	昭和62年度～昭和66年度（平成3年度） 5年間
時代背景	・財政再建準用団体に指定されかねない危機的状况から、財政状況の改善の必要に迫られていた。
外部検討委員会	函館市行財政対策調査会 （昭和59年9月設置，昭和60年12月廃止）
具体的対策内容	事務事業の見直し，組織機構の見直し，職員数の削減，給与の見直し，財政運営の見直しなど
職員削減実績	402人

(2) 第2次行財政改革

対策期間	期間設定無し
時代背景	・第1次行財政改革の対策期間終了後も、引き続き健全な行財政運営に取り組む必要があった。
外部検討委員会	函館市行財政委員会 （平成5年9月設置，第3次行財政委員会の設置まで）
具体的対策内容	事務事業の見直し，組織機構の見直し，適正な定数管理，給与等の適正化（類似他都市との均衡），財政運営の見直し，特別会計・企業会計の見直しなど
職員削減実績	68人

(3) 第3次行財政改革

対策期間	平成12年度～平成21年度 10年間
時代背景	・21世紀を目前に控え、社会経済情勢が大きく変化する中で、地方分権の推進により、地方自治は新しい時代を迎えようとしていた。

外部検討委員会	・バブル崩壊後の景気の低迷や国の財政構造改革などの影響から、地方財政は非常に厳しい状況に置かれていた。
具体的対策内容	<p>第3次函館市行財政委員会 (平成10年9月設置, 函館市行財政懇話会の設置まで) 「簡素で効率的な都市経営」, 「市民と協働する都市運営」, 「自己決定・自己責任による都市の自立」を3本の柱として,</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 多様化, 高度化する行政需要に即応した効率的な行政運営の確立 ・ 健全な財政運営の確立 ・ 官民の役割分担の明確化 ・ 公平, 公正で透明性のある行政運営の確立 ・ 市民参加の行政運営の確立 ・ 地方分権型社会にふさわしい行政運営の確立 ・ 多様な人材の育成, 確保
職員削減実績	1, 039人(H12~H21年度累計)

(4) 行財政改革新5か年計画

対策期間	平成20年度~平成24年度	5年間
時代背景	<p>・第3次行財政改革に取り組むなかでも, 出生数の減少や若年層を中心とした首都圏等への人口流出による人口減少, 高齢化の進展が全国平均, 全道平均を上回る勢いで進む中で, 扶助費等社会保障費の増こう, 地方交付税の大幅な削減等により財政が逼迫するなど, 困難な課題に直面するなかで, これまで以上に徹底した行財政改革を積極的に進める必要があった。</p>	
外部検討委員会	なし	
具体的対策内容	<p>「時代の変化に迅速かつ的確に対応できる市役所づくり」</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 新たな行政経営システムづくり ・ 多様な人材の育成と活用 ・ 柔軟で機動的な組織の編成 <p>「市民と協働し信頼される市役所づくり」</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 自治基本条例の制定 ・ 行政の適正運営と透明性の確保 ・ 市民ニーズの把握 ・ 市民と行政の協働によるまちづくり <p>「簡素で効率的な市役所づくり」</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 事務事業の徹底した見直しと業務プロセスの改善 ・ 定員管理の適正化 	

- ・ 民営化・委託化の推進
 - ・ 公の施設等の見直し
 - ・ 外郭団体の見直し
- 「持続可能な財政基盤の確立」
- ・ 中長期的展望に立った財政運営の推進
 - ・ 自主財源の確保
 - ・ 歳出全般にわたる徹底した見直し
 - ・ 公営企業の経営改革

職員削減実績

440人（H20～H22年度累計）

【参考 行財政改革新5か年計画実績】

（単位：人，百万円）

区 分	単 年 度 効 果 額					累積効果額
	H20	H21	H22	H23	H24	
職員数の見直し，人件費の抑制 A	904	985	729	0	0	5,245
1) 組織機構・職員数の見直し	852	872	620	0	0	4,920
① 職員数の見直し						
削減数	△ 133	△ 150	△ 109			△ 392
効果額	1,061	1,197	879			6,456
② 委託化・嘱託化等の反対効果	△ 209	△ 325	△ 259			△ 1,536
2) 人件費総額抑制への取り組み	52	113	109			325
事務事業の見直し，経常経費の削減 B	691	463	489	0	0	3,488
1) 各種施策の見直し	62	84	16			370
2) 経常経費等の節減	629	379	473			3,118
歳入の確保 C	55	31	12	0	0	239
1) 受益者負担の適正化による 使用料・手数料の見直し	11	16	7			72
2) 市税等の収納率の向上， 新たな自主財源の確保	44	15	5			167
実施年度効果額 A+B+C	1,650	1,479	1,230	0	0	8,972
累積効果額（各年度）	1,650	3,077	4,245	0	0	8,972
累積効果額（総額）	1,650	4,727	8,972	0	0	

※ 削減数と効果額は，企業会計と収益事業会計を除く。

2 函館市の現状

これまで継続して行財政改革に取り組んできたが、本市の財政状況は依然厳しい状況となっており、人口の減少、少子高齢化の急速な進行や地方分権の進展による市民ニーズの多様化、行政需要の増大などに加え、さらには自治基本条例の制定により、これまでも増して市民協働を意識したまちづくりを積極的に推進する必要があるなど、新たに対応しなければならない様々な課題が生じてきている。

(1) 人口の減少、少子高齢化の急速な進行

本市の人口は、昭和55年をピークに減少を続け、直近の国勢調査（平成17年）と比較した場合、総人口で約5万1千人（約15%）の減少に対し、年少人口は約4万6千人（約57%）、生産人口は約4万4千人（約19%）の減少、高齢人口は約3万9千人（約123%）の増加を示している。

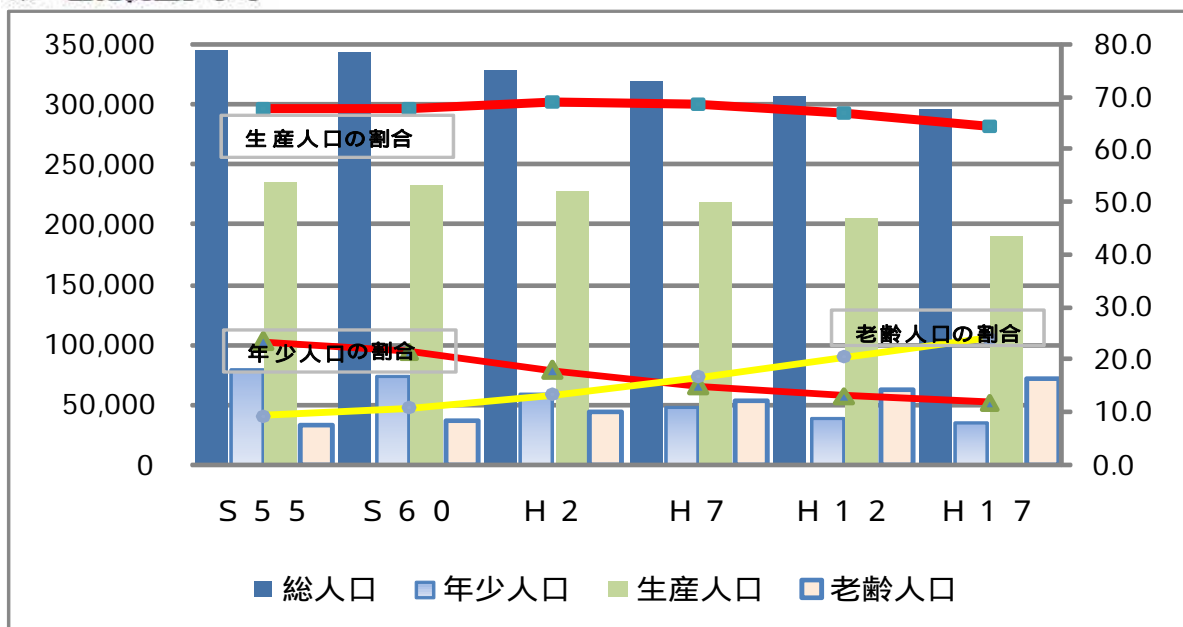
また、平成7年には年少人口と高齢人口の総人口に占める割合が逆転し、人口減少に加え、少子高齢化が急速に進行している状況にある。

【図1】

【図1 人口の推移】

区分	S55	S60	H2	H7	H12	H17
総人口	345,165	342,540	328,493	318,308	305,311	294,264
年少人口	80,038	73,429	58,732	47,487	39,591	34,369
生産人口	233,334	232,185	226,263	218,185	203,855	189,327
高齢人口	31,712	36,644	43,411	52,607	61,855	70,459

※「国勢調査」より



また、今後の見通しについては、本市でも出生数の低下などにより、人口の減少が今後も続くものと考えており、将来人口については、これまでの人口の推移をもとに、今後の各種施策の展開による効果を見込んだ上で、平成28年には28万人になると推計している。また、少子高齢化についても一層の進行が予測されているところである。【図2】

【図2 人口の将来推計】

(単位：人)

区 分	S 5 5	S 6 0	H 2	H 7	H 1 2	H 1 7	H 2 8
総人口	345,165	342,540	328,493	318,308	305,311	294,264	280,000
年少人口	80,038	73,429	58,732	47,487	39,591	34,369	28,000
生産人口	233,334	232,185	226,263	218,185	203,855	189,327	160,100
老齢人口	31,712	36,644	43,411	52,607	61,855	70,459	91,900

「新函館市総合計画」将来人口より

(2) 地方分権の進展

地方分権については、平成12年4月の地方分権一括法の施行に伴い、それまでの国と地方の「上下・主従」の関係から「対等・協力」の関係へと大きく転換して以降、「自己決定・自己責任」を基本とした行政システムの構築に向けた大きな進展を見せており、近年の主な地方分権改革の動きは次のとおりとなっている。

- 平成19年4月に地方分権改革推進法の施行に伴い、地方分権改革推進委員会が設置され平成20年5月から平成21年11月にかけて第1次勧告から第4次勧告が出される。

【勧告の主な内容】

- 国と地方の役割分担の基本的な考え方
- 重点行政分野の抜本的見直し
- 基礎自治体への権限移譲と自由度の拡大
- 義務付け・枠付けの見直し
- 自治財政権の確立 など

- 平成21年11月に地域主権戦略会議が設置され、平成22年6月に地域主権戦略大綱が閣議決定される。

【大綱の主な内容】

- 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大
- 基礎自治体への権限移譲
- 国の出先機関の抜本的な改革
- ひも付き補助金の一括交付金化
- 地方税財源の充実確保
- 地方自治法の抜本見直し など

こうした流れのなかで、地方の裁量の拡大、自主性・自立性の拡大を目指すこととしており、本市においても住民の意思や地域の実情を反映した行政運営が求められている。

地方分権一括法

正式名称「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」(平成12年4月施行)
地方自治法を始めとする475本の法律を1本の法律として改正したもの。

地方分権改革推進法

地方分権改革を総合的かつ計画的に推進することを目的とした施行後3年で効力を失う限時法。
地方分権改革推進計画の策定と地方分権改革推進委員会の設置を定めている。

地方分権改革推進委員会

内閣総理大臣に対し、地方分権改革推進計画の作成のための具体的な指針を勧告すること及び必要に応じて地方分権改革の推進に関する重要事項について意見を述べるため、平成19年4月に内閣府に設置。

地域主権戦略会議

地域主権改革に関する施策を検討し、推進していくため、平成21年11月17日に閣議決定に基づき内閣府に設置。

(3) 自治基本条例の制定

地方分権の大きな流れにより，今後ますます地方への権限と責任の移譲が予測されるなか，地方それぞれが「自己決定・自己責任」に基づき，まちづくりを進めて行く必要があることから，これまで以上に市民自治によるまちづくりを進めるための基本ルールとして，「函館市自治基本条例」を制定したところである。(H 2 3 . 4 施行)

この条例は，市民，議会，市長等がともにまちづくりを進めるための基本ルールを定めており，まちづくりを進めるに当たっての基本理念や基本原則のほか，市民，議会，市長等のそれぞれの役割や責務をはじめ，総合計画の策定や健全な財政運営，組織の見直しなどといった行政運営の基本的な取り組みやこの条例の見直しなどを定めている。

今後は，市民，議会，市長等の三者が，この条例の趣旨を十分に尊重し，それぞれの役割と責務を果たしながら，まちづくりを進めていく必要がある。

基本理念

- ・ 市民はまちづくりの主体
- ・ 市は，市政を公正かつ誠実に運営

基本原則

- ・ 市民のまちづくりに参加する機会は平等に保障
- ・ まちづくりに関する情報の共有
- ・ 協働によるまちづくりの推進

「市民」の定義

「市民」の範囲は，市内に住所を有する人に限らず，市内に通勤，通学する人や町会・ボランティア組織やNPOなどの市内で活動する法人や団体などもまちづくりの重要な担い手であることから広く定義している。

市 民

市民は，自由かつ平等にまちづくりに参加する権利を有し，まちづくりの主体としての役割を認識し，互いに尊重，協力してまちづくりを推進するとともに，その参加に際しては，自らの発言と行動に責任を持つ。

議 会

議会は「意志決定機関」として，その役割を果たすとともに，政策形成機能の充実を図り，議会活動に関する情報を市民に伝える。また，議員は，市民の意見を把握するとともに，活動内容を市民に分かりやすく説明する。

市 長 等

市長は「代表」として，公正かつ誠実に市政を執行するとともに，リーダーシップを発揮し，まちづくりに取り組む。また，職員は，全体の奉仕者として，公正かつ誠実に職務を執行するとともに，市民に誠意を持って接する。

(4) 公務員制度改革

国においては、行政運営を担う国家公務員が常に国民の立場に立ってその職務を遂行することを徹底するためには、国家公務員に関する制度のあり方を原点に立ち返って見直す必要があるとして、公務員制度改革関連法案の策定を含め改革に取り組んでいるところである。

平成20年6月には国家公務員が、その役割を適切に果たすことなどを基本理念とした「国家公務員制度改革基本法」が施行され、国家戦略スタッフ・政務スタッフの導入や幹部職員・管理職員を対象とする新たな制度の創設、キャリア制度の廃止、定年延長の検討、労働基本権の付与など様々な検討が行われている。

なかでも公的年金の支給開始年齢の引き上げに伴い、雇用と年金の連携を図るためとして検討されている定年延長については、地方にも大きな影響を及ぼすこととなるため、今後はこうした公務員制度改革の内容を見極め、その動向を踏まえた新たな組織体制の構築が求められている。

国家公務員制度改革基本法（抜粋） （基本理念）

第2条 国家公務員制度改革は、次に掲げる事項を基本として行われるものとする。

- 1 議院内閣制の下、国家公務員がその役割を適切に果たすこと。
- 2 多様な能力及び経験を持つ人材を登用し、及び育成すること。
- 3 官民の人材交流を推進するとともに、官民の人材の流動性を高めること。
- 4 国際社会の中で国益を全うし得る高い能力を有する人材を確保し、及び育成すること。
- 5 国民全体の奉仕者としての職業倫理を確立するとともに、能力及び実績に基づく適正な評価を行うこと。
- 6 能力及び実績に応じた処遇を徹底するとともに、仕事と生活の調和を図ることができる環境を整備し、及び男女共同参画社会の形成に資すること。
- 7 政府全体を通ずる国家公務員の人事管理について、国民に説明する責任を負う体制を確立すること。

3 職員数の現状と今後の見通し

(1) 現状について

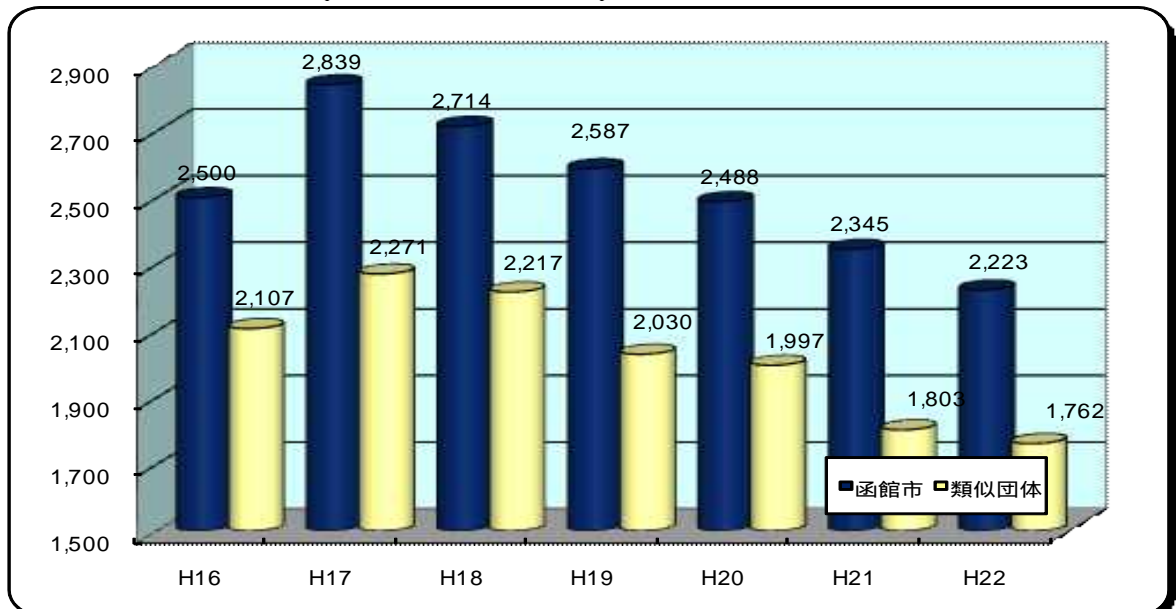
本市の平成22年4月1日現在の職員数は、3,491人となっており、その内訳は、普通会計職員で2,223人、公営企業会計等職員1,261人、その他職員7人となっている。【図3】

その推移については、戸井町、恵山町、椴法華村、南茅部町と合併（平成16年12月）した翌年度の平成17年4月から現在までで、普通会計ベースで616人の職員を削減しているが、類似団体（中核市平均）と比べ、未だに多い状況となっている。【図3・4】

【図3 平成22年4月1日現在の職員数】

区 分	職員数(人)			H22.4 構成比 (%)	区 分	職員数(人)			H22.4 構成比 (%)				
	H17.4	H22.4	増減			H17.4	H22.4	増減					
普 通 会 計	議 会	22	16	6	公 営 企 業 会 計 等	病 院	758	856	98	24.5			
	総 務	385	305	80		水 道	156	153	3	4.4			
	税 務	132	110	22		交 通	73	69	4	2.0			
	民 生	417	328	89		下 水 道	98	77	21	2.2			
	衛 生	447	312	135		国 保	43	35	8	1.0			
	労 働	5	8	3		収 益 事 業	20	12	8	0.3			
	農 水	49	43	6		介 護 保 険 事 業	30	37	7	1.1			
	商 工	60	57	3		そ の 他	37	22	15	0.6			
	士 木	337	227	110		小 計	130	106	24	3.0			
	計	1,854	1,406	448		公 営 企 業 等 計	1,215	1,261	46	36.1			
特 別 行 政 会 計	教 育	553	413	140	11.8	そ の 他	7	7	0	0.2			
	うち教員	114	80	34	2.3								
	消 防	432	404	28	11.6								
	計	985	817	168	23.4								
普通会計計					2,839	2,223	616	63.7	合 計	4,061	3,491	570	100.0

【図4 職員の推移（普通会計ベース）】



類似団体のうち人口規模が比較的近く、また、本市と地理的に近い中核市の旭川市、青森市と普通会計ベースで比較した場合、それぞれ42人、711人多い状況となっているものの、教育部門、消防部門を除く一般行政ベースで比較すると、旭川市とは逆に41人少なく、青森市とは203人多い状況となり、職員数の差が大幅に縮小されている。【図5】

【図5 類似団体比較】

区 分		函 館	旭 川		青 森		
				比 較		比 較	
普 通 会 計	一 般 行 政	議 会	16	21	5	16	0
		総 務	305	351	46	296	9
		税 務	110	130	20	114	4
		民 生	328	288	40	189	139
		衛 生	312	256	56	246	66
		労 働	8	4	4	3	5
		農 水	43	78	35	84	41
		商 工	57	65	8	61	4
		土 木	227	254	27	194	33
	小 計	1,406	1,447	41	1,203	203	
	特 別 行 政	教 育	413	369	44	309	104
		消 防	404	365	39		404
		小 計	817	734	83	309	508
	普通会計計		2,223	2,181	42	1,512	711

部門別に見ると、本市では市立の保育園、高等学校、幼稚園を設置し、また、公立大学法人へ職員を派遣していることにより、教育部門では他の2市に比べ、職員数が多い状況となっており、さらに清掃部門を直営体制で維持していること、重要港湾管理者となっていることから、当該部門についても職員数が多い状況となっている一方で、農林水産部門や保健所では同等か少ない状況となっている。【図6】

【図6 増減が生じている主な部門別職員数】

区分	部 門	函 館	旭 川	比 較	青 森	比 較
民生	保育所	71	46	25		71
衛生	ごみ・し尿収集処理	115	76	39	91	24
	保健所・保健センター	82	106	24	66	16
農水	農林水産	43	78	35	84	41
土木	港湾・空港	29	10	19	5	24
教育	義務教育	157	137	20	125	32
	高等学校・大学	96	20	76		96
消防	消防	404	365	39		404

青森市については、消防を一部事務組合により運営しているため定員管理調査上、職員が配置されていない状況となっている。

さらに職種別で見ると、技術職のうち特に建築技師，土木技師，保健師については，職員数が旭川市との比較では少なく，青森市との比較では多い状況であり，現業職員については，特に学校用務員（守衛・庁務員等）が他の2市に比べ多い状況となっている。【図7】

【図7 主な職種別職員数】

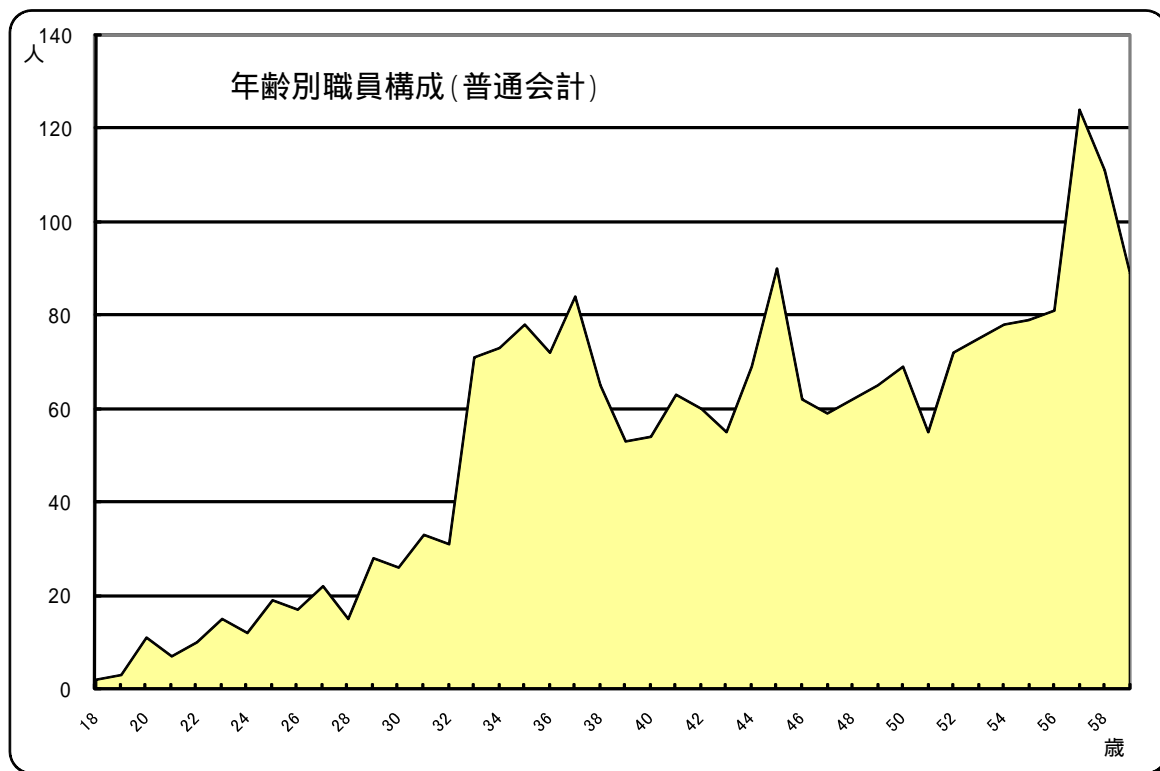
区 分	函館市	旭川市	比較	
			旭川市	青森市
主な技術職	194	233	39	63
建築技師	58	58	0	29
土木技師	90	123	33	19
保健師	46	52	6	15
技能労務職	272	204	68	78
運転手・車掌等	17	3	14	13
守衛・庁務員等	107	86	21	107
調理員	59	62	3	7
清掃職員	89	53	36	23

年齢構成別では，行財政改革に取り組むなかで，事務事業・組織機構の見直しによる職員数の削減を進め，採用抑制を行ってきたことから，若年層の構成比が低く，特に32歳以下の職員数が極端に少ない状況となっている。

【図8】

【図8 年齢構成別職員数】

年齢	普通会計					普通会計計
	一般行政	教育部門			消防部門	
		教員	教員以外	計		
～29	64	1	4	5	92	161
30～34	163		25	25	46	234
35～39	258	11	50	61	33	352
40～44	215	10	51	61	25	301
45～49	214	25	50	75	49	338
50～54	202	17	73	90	57	349
55～	290	16	80	96	102	488
総計	1,406	80	333	413	404	2,223



(2) 今後の見通しについて

現在，取り組んでいる新5か年計画の期間が終了する平成24年度には普通会計職員は2,034人まで減少する見込みとなっている。【図9】

総数では類似団体と比較すると未だ多い状況にあるものの，部門別で見た場合，類似団体と同等かそれよりも少ない部門もあることから，今後は全庁一律の職員数の削減が困難な状況になることが予測され，メリハリのある職員数の見直しが求められるほか，現在，国において進められている公務員制度改革の内容を踏まえた組織体制の構築が求められている。

【図9 新5か年計画期間中の職員数の推移】

区分	H20		H21		H22		H23 (見込)		H24 (見込)	
		対前年増減		対前年増減		対前年増減		対前年増減		対前年増減
一般行政	1,581	95	1,494	87	1,406	88	1,334	72	1,263	71
教育部門	484	2	438	46	413	25	407	6	387	20
教員	89	6	80	9	80	0	80	0	79	1
教員以外	395	4	358	37	333	25	327	6	308	19
消防部門	423	4	413	10	404	9	390	14	384	6
普通会計計	2,488	101	2,345	143	2,223	122	2,131	92	2,034	97

また，今後の定年退職者については，ここ数年，団塊の世代の退職により増加傾向にあったが，今後は平成24年度をピークに減少に転じ，以降，毎年80名程度の退職者が見込まれている。【図10】

【図10 定年退職者数見込み】

(単位：人)

区分	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29
普通会計	89	111	127	82	79	78	74	71
うち教員	8	5	2		1	3	3	4
うち消防吏員	22	15	32	16	17	12	9	11
教員・消防吏員除く	59	91	93	66	61	63	62	56