

## 第3章 行政改革の指針

### 1 改革の必要性

#### (1) これまでの経過

佐渡市は、平成16年3月「究極の行財政改革」とも言われる10か市町村の新設合併を実現したが、合併により肥大化した組織・機構や公共施設の重複など、継続して取り組むべき大きな課題が山積していたため、平成18年3月『時代の変化に対応した新しい佐渡市の形成』を目標に「佐渡市行政改革大綱」を策定し、効率的な行政運営と市民視点に立った公共サービスの提供を目指して行政改革への取組を始めた。

しかし、これらの課題解決には市民との合意形成が不可欠であり、膨大な時間と労力が必要となった。また、財政的には景気低迷等に伴う企業収益の悪化や人口減少の進行等による税収の落ち込み、特に平成25年度で普通交付税の算定特例期間が終了することから、以後ますます厳しい財政運営を強いられることが明らかであった。

一方、地方自治体は、今まで果たしてきた役割に加え、新たな行政ニーズへの柔軟な対応と地域の実情に即した主体性のある行政組織への転換も求められていた。

こうした厳しい財政状況や行政を取り巻く環境の変化、更には合併後の積み残し課題等に適切に対応していくためには、行政と市民との役割分担を的確に捉えながら、市民との協働(※)による行政改革を不断に推進していくことが必要であることから、平成22年3月『市民参画による行政経営の推進』を目標として、平成31年度を目標年次とする「第2次佐渡市行政改革大綱」(以下「大綱」)を策定した。また、平成25年12月の将来ビジョンの見直しに当たり財政計画や定員適正化計画の見直しに併せて、第2次行政改革大綱を、ビジョンにおける指針として承継し更なる行政改革に取り組んできたところである。

#### (2) 行政改革の必要性

行政改革を推進するには、行政における徹底した無駄の排除や人件費を含めたコスト削減はもとより、職員の意識改革とともに、『行政を経営(※)する』という視点から、限られた財源を選択と集中により真に必要なサービスへと重点化することが必要である。

### 2 行政改革の目標と基本方針

#### (1) 行政改革の目標

行政改革は、最少の経費で最大の効果を挙げ、市民が求めるサービスを最良の形で提

供するために、既存のシステムを不断に見直し改善していく、行政にとって普遍的な課題である。

本指針は、財政計画とともに、「佐渡市将来ビジョン」を具現化するための一つの指針であり、更なる行政改革を推進するために、引き続き『市民参画による行政経営の推進』を行政改革の目標とする。

## (2) 行政改革の基本方針

### ア 自律的な財政運営の推進

将来を見据え中長期の財政見通しを立て、行政評価システム(※)等を活用して人員・資産・財源の配分の適正化を図るとともに、公共施設の整理・統合、補助金の見直し等による歳出の削減と自主財源を確保し、持続的かつ自律的な財政運営に努める。

### イ 人材育成と組織・機構の改編

職員のコスト意識やスピード感、創意工夫などの経営感覚を持った人材の育成と併せて、人事考課制度や各種研修を活用して個人の能力や業績を公正・公平に評価し、組織全体の活性化を図る。

また、本市は、人口規模と産業構造から分類される類似団体に比べ多くの職員数を抱えているが、多様な行政需要や特異な地理的条件等に配慮した新たな定員の適正化に取り組み、地域の特性や市民ニーズへの柔軟な対応が可能となる効率的な組織への改編を行う。

### ウ 情報公開による信頼性の確保と行政サービスの向上

行政改革を進めるためには、市民の理解と協力が必要不可欠である。そのため、積極的に市民へ行政情報を公開し、行政の説明責任と透明性を確保し、市民との信頼関係を築く。

また、市民の目線に立ったサービス全般の見直しや窓口の改善、行政手続の簡素化を進め、便利で分かりやすく、より質の高いサービスの提供に努める。

## 3 行政改革の進め方

### (1) 推進の方法

行政改革を着実に推進していくため、計画 (Plan)、実施 (Do)、検証 (Check)、改善 (Action) のマネジメントサイクル(※)の下、次の事項に取り組む。

#### ア 職員の意識改革

行政改革は、職員一人一人が行政改革の理念を深く理解し、全庁を挙げて取り組むことが重要である。職員が常に、前例踏襲ではなく、現状に疑問を呈しながら新たな工夫を凝らす改革意識を持ち、積極的に改革に取り組むよう行政評価や人事評価、職員研修などを意識改革の手法として活用する。

#### イ 集中改革プランの策定及び実施

行政改革の具体的な実施計画となる「集中改革プラン」については、現在、平成 27 年度から平成 31 年度までの重点実施項目の新たな数値目標を定めて取組みを進めており、引き続きそれを継続する。

#### ウ 市民への公表

広く市民の理解と協力の下に行政改革を着実に推進するため、市の広報紙やホームページ等により行政改革の取組状況を公表する。

### (2) 改革の進捗管理と評価の方法

#### ア 庁議による内部評価

本指針及び集中改革プランの進捗管理体制として、庁議において定期的に取り組状況の把握と内部評価を行う。

#### イ 市民等による評価

集中改革プランの進捗状況については、市民等による外部委員会に定期的に報告し、そこでの提言を踏まえて必要な見直しを図る。

## 4 行政改革の具体的方策

時代の変化を的確に捉え、市民生活の向上に資する行政改革を確実に進めていくため、3つの基本方針により次の項目を絞り込んで策定されている第3次集中改革プランにより、改革に取り組む。

### (1) 計画的な財政運営

中長期的な視点に立った計画的な財政運営を図るため、徹底した事務事業の見直しによる経常経費(※)の削減や投資的経費(※)の重点化によるコスト削減に努める。

(2) マネジメントサイクルの実施

新たな行政課題や複雑・多様化する市民ニーズに的確に対応し、効果的、効率的な行政サービスを提供するために成果重視の行政運営を推進する。マネジメントサイクルによる行政評価システムを運用し、徹底した事務事業や補助金・負担金の見直し、整理・統合を進める。

(3) 自主財源の確保

市税等の滞納解消や収納率の向上を図るために、新たな収納方法の検討を行い、導入を目指す。また、各種使用料・手数料についても見直しを行い、現在無料となっているものについても、受益者負担の原則の観点から有料化を検討し、あらゆる角度から財源の確保に努める。

(4) 公共施設の統廃合等

平成 28 年 7 月に策定した「公共施設等総合管理計画」を踏まえ、公共施設の整理統合等を進める。

(5) 公共施設運営方法の見直し

「アウトソーシング推進計画」に基づき、指定管理者制度の活用や民間委託を積極的に進める。

(6) 経営資源の有効活用

未利用市有地については売却や貸付を積極的に図る一方で、借地の解消や契約単価の見直しを行い、収入の確保やコスト削減を図る。また、普通財産等の有効活用に向けた一層効果的な対策を講じる。

(7) 公営企業等の経営健全化

限られた財源を有効に活用するため、徹底した事務事業の見直しを行い、建設コスト等の削減に取り組むことにより、経営基盤の強化に努める。また、外郭団体(※)への補助金を見直し、さらに第三セクター(※)については、徹底した効率化・経営健全化等についての取組を進める。

(8) 機動的な組織体制の確立

市民ニーズや新たな行政課題に対応するため、業務の内容や量に応じて常に組織を見直すことが必要であり、複数の部門に関連する行政課題に対しても迅速に対応できる機動的な組織体制の確立を図る。

(9) 定員管理と給与の適正化

定員の適正化に向け、計画的な職員採用等により、職員数の削減に努める。

また、職員の給与については、職員の能力と業績を公正に評価し、給与に適正反映するよう人事考課制度(※)の運用とともに、財政計画における人件費との整合性を図る。

(10) 職員の意識改革と人材育成

職員定数の適正化によるスリムな組織が求められている中で、人材育成の重要性はますます高まってきている。

職員の市民本位の意識やコスト意識の醸成とともに、職員一人一人の企画・評価能力や組織マネジメント能力等の向上につながる研修会等を開催し、多様な市民ニーズに迅速に対応できる人材の育成に努める。

(11) 行政サービスの向上

市民サービスの原点である証明書発行、受付業務等の窓口事務について、迅速で効率的な窓口を目指し、ワンストップサービス(※)を推進する。

また、民間活力による証明書交付事務の委託を推進し、市役所に出向かなくてもサービスが受けられる仕組みをつくり、行政サービスの利便性向上を図る。

(12) 市民との情報共有と協働体制の確立

市民の市政への関心と市民参画を促すため、積極的に行政情報を公開し、市民と行政改革の取組状況や課題等の共有化を図る。

また、これまで行政主体で担っていた公共サービスを、これからは市民と行政が共通の目的のもとに、それぞれの役割、責任を分担し、地域課題、市民ニーズに取り組む市民協働体制の確立と推進を図る。

## 5 定員適正化の取組

(1) これまでの取組（平成 25 年度まで）

平成 17 年 3 月に国の示した「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」を踏まえて策定された「佐渡市行政改革大綱」、「第 2 次佐渡市行政改革大綱」に基づき、勧奨退職制度の積極的運用や新規採用職員の抑制等により、職員削減に取り組んできた。

第一次計画期間（平成 17 年度～21 年度）では、平成 21 年度までに目標を大きく上回る 116 人の削減となったが、第二次計画期間（平成 22 年度～31 年度）では、目標数値を引き下げたことや勧奨退職等による前倒しの影響もあり、平成 25 年度までの状況は、

計画人数に対して73人の増となった。

●第一次・第二次計画期間

(単位：人)

第一次計画期間					
年度	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度
計画職員数	1,721	1,667	1,645	1,615	1,582
4月1日職員数	1,721	1,661	1,604	1,524	1,466
各年度の削減数	▲60	▲57	▲80	▲58	▲65
計画との差	0	▲6	▲41	▲91	▲116
第二次計画期間					
年度	22年度	23年度	24年度	25年度	
計画職員数	1,401	1,330	1,280	1,206	
4月1日職員数	1,401	1,354	1,333	1,279	
各年度の削減数	▲47	▲21	▲54		
計画との差	0	24	53	73	

(2) 平成31年度の数値目標

第二次計画期間である平成25年12月に定員適正化計画の職員数の見直しを行い、平成31年度における新たな目標数値を1,176人とし、平成25年度当初の職員数1,279人から平成31年度までに103人を削減する。

●職員数の年次計画（平成25年度～31年度）

(単位：人)

	25年度	26年度	27年度	28年度	29年度	30年度	31年度
普通会計(※)	1,001	992	989	977	955	930	896
一般行政部門	683	673	670	659	638	613	580
教育部門	138	138	138	137	136	136	135
消防部門	180	181	181	181	181	181	181
公営企業等会計(※)	278	280	280	280	280	280	280
合計	1,279	1,272	1,269	1,257	1,235	1,210	1,176

平成28年4月1日現在の総職員数は1,197人であり、引き続き、平成31年度目標に向けて計画的に取組みを進める。

(3) 職員数の見直しに用いた指標等

平成25年12月の見直しにおける指標等は次のとおりである。

自治体職員数の適正規模については、各自治体の人口や地理的条件、提供しているサービスとの関係もあり、画一的に判断することは困難であることから、定員管理の指標等を参考に適正数を算出し、それに佐渡市の特殊事情による職員数を加えて目標数値を算出したものである。

#### ア 一般行政部門の職員数

一般行政部門の職員数については、他の指標に比べ実職員数との乖離が小さいと言われていること、また、業務が直営であることを前提とした指標であることから、総務省が示した「定員モデル」により試算した職員数を適正数としている。

また、老人福祉施設の運営については、民営化の検討も並行して行いつつ直営での体制、トキ関連事業、国民健康保険税や介護保険料等の賦課徴収等に係る職員数を特殊事情による職員数としている。

#### イ 教育部門の職員数

教育部門の職員数については、個別の指標がないため、佐渡市と同じ人口規模及び面積が近似している類似団体の教育部門の平均職員数を適正数としている。

また、自校式給食や学校給食センターの直営、世界遺産関連の文化財行政等に係る職員数を特殊事情による職員数としている。

#### ウ 消防部門の職員数

消防部門の職員数については、離島のため他の自治体との連携ができないことから、現計画の目標数値を適正数としている。

また、市民の生命・財産を守るという安心・安全を提供するため、消防圏域 15 分・救急医療圏 30 分以内の現体制を維持するために必要な職員数と適正数との差を特殊事業による職員数としている。

#### エ 公営企業等会計の職員数

本来、自主独立の観点から、企業経営の中で職員数は決められるべきものであるが、公営企業等会計の職員数については、個別の指標がないため、病院は、病床利用率 80% を確保する職員数、介護施設は、現体制の職員数、上下水道事業や国民健康保険事業等は、類似団体の職員数を適正数としている。

また、下水道整備事業に係る職員数をプラスの要因、国民健康保険税や介護保険料等の賦課徴収等に係る職員数をマイナスの要因とした職員数を特殊事情による職員数としている。

行政改革の指針の用語解説

市民との協働	<p>地方分権の推進には、行政と市民等の信頼関係が不可欠である。市民等と行政が相互の特性を認識し尊重し合い、対等の立場で共通する目的の実現に向け、協力・協調し活動すること。</p>
行政を経営	<p>少子高齢化の進行や税収の伸びが期待できない状況で、これまでの行政内部の常識や習慣を見直し、充実した市民サービスを維持していくための成果を重視した行政運営から行政経営への意識改革が必要となる。</p>
行政評価システム	<p>行政の政策体系である政策—施策—事務事業の各レベルで、どれだけの成果が現れているかを測定し、公開すること。政策体系に応じて、政策評価、施策評価、事務事業評価の3つの行政評価システムがある。</p>
マネジメントサイクル	<p>目的を達成するために、多角的な計画を策定し、計画通りに実行できたのかを評価し、次期への行動計画へと結びつける一連の管理システムのこと。</p>
経常経費	<p>年々持続して固定的に支出される経費のこと。 人件費、物件費、維持補修費、扶助費、補助費等及び公債費に分類される。</p>
投資的経費	<p>その支出の効果が資本形成に向けられ、施設等がストックとして将来に残るものに支出される経費のこと。</p>
外郭団体	<p>行政が直接実施するより、民間企業の多様な資金や人材、経営ノウハウ等を活用することにより、機動的かつ柔軟に公共サービスが提供できるよう設立された団体のこと。行政は、出資・人的派遣をし、業務内容において、極めて強い関連性を有する。</p>

<p>第三セクター</p>	<p>民間と地方自治体の共同出資により設立された企業のこと。民間の効率的な経営手法を行政に取り入れることができるため、地方自治体の経営負担が軽減される。</p>
<p>人事考課制度</p>	<p>職員の勤務態度や実績など、人事や労務管理の一環として管理者が適正に評価を行うことを目的とした制度のこと。各職員の勤務態度を始め、業務の遂行能力、業務実績などから管理者は適正に評価し、給与、昇進の有無、配置異動、能力開発などを決定する。</p>
<p>ワンストップサービス</p>	<p>一度の手続で、必要とする関連作業を全て完了させられるように設計されたサービスのこと。地方公共団体では、本庁舎、支所、出張所等の各窓口で各種証明書の発行を可能とする庁舎間のネットワーク化や1か所の窓口で届出・申請等の手続を行うことにより、他の内部機関における同様の手続きが不要となる措置をとること。</p>
<p>普通会計</p>	<p>一般会計と特別会計のうち公営企業等会計以外の会計を統合して一つの会計としてまとめたもので、一般的に地方財政をいう場合、この普通会計が基本となる。</p>
<p>公営企業等会計</p>	<p>水道、下水道、病院などの公営企業、及び国民健康保険事業、後期高齢者医療事業、介護保険事業などに関する会計の総称。</p>