

西海市行政改革大綱

(第1次改訂版)

『健康の里さいかい』の実現に向けて

平成18年3月策定

(平成20年6月改訂)

長崎県  西海市

目 次

1. 行政改革を進める上での基本的考え方
 - (1) 地方公共団体を取り巻く環境
 - (2) 西海市の現状と行政改革の必要性
 - (3) 行政改革大綱の位置付けと対象期間

2. 行政改革の基本方針
 - (1) 改革の視点
 - (2) 改革の推進体制
 - (3) 改革推進のための施策の柱

3. 行政改革の具体的な取り組み
 - (1) 事務事業の見直し
 - (2) 組織・機構の再編
 - (3) 人事管理の適正化
 - (4) 財政運営の健全化
 - (5) 公営企業の経営健全化

1. 行政改革を進める上での基本的考え方

(1) 地方公共団体を取り巻く環境

わが国の経済は、戦後最長とも言われる緩やかな景気拡大を果たしましたが、それ以前の長引いた不況の影響のため、国・地方を合わせ巨額の債務残高を抱えており、この債務の元利償還金増大が、国・地方を通じた財政の硬直化を招いています。

このため国においては、2011年度を目標とした基礎的財政収支の黒字化や、2010年代半ばに向けての債務残高GDP比の安定的な引き下げを柱とした歳入・歳出一体改革に取り組んでおり、今後とも歳出削減を一段と進め、財政の健全化を図ることを基本方針に、財源の重点配分を行いつつ、歳出改革を計画的かつ着実に実施することとしています。

このような国における情勢を踏まえ、地方財政においては、三位一体の改革^{注1}と呼ばれる国庫補助負担金、地方交付税^{注2}、税源移譲を含めた一体的な改革方針が打ち出されました。地方公共団体が、負担と住民サービスの水準を幅広く選択できる新たな地方自治のあり方を目指したのですが、地方財政の規模を総額で抑制することには変わりありません。

このため、これからの地方公共団体には、少ない財源で的確な住民サービスを展開することができる、効率的な行財政運営とともに、自らの責任と判断で、地域にあった施策を自ら実行することが求められています。

また、近年ボランティア団体など住民団体の社会に果たす役割が増大していることから、市民と情報を共有し、共に地域の問題を考え解決するなど、市民との協働のあり方も考えていかなければなりません。

(2) 西海市の現状と行政改革の必要性

本市は、地方分権の進展、人口減少や少子高齢化の進行、住民ニーズの多様化など、地方公共団体を取り巻く環境の変化に対応するため、平成17年4月1日に5町が合併し誕生しました。

しかしながら、本市の基盤産業である農林水産業の不振や、長引く不況による税収の減少と地方交付税の縮減により、市の一般財源は減少傾向にあり、また、公債費^{注3}の増加や急速な高齢化による扶助費^{注4}の増大により、義務的経費が増えつづけているため、財政の弾力性が損なわれている状況です。

一般財源の大半を占める普通地方交付税^{注5}は、合併による特例として、旧5町合算分の普通地方交付税が交付されていますが、この特例は合併10年後から逡減し、15年後には完全になくなる予定です。このため、特例措置終了後を見据えた、経常的経費の段階的削減が求められます。

このように、現状においても、また将来的な見通しにおいても厳しい財政状況の中、本市は、合併に伴う様々な課題の調整や人口減少・少子高齢化等に伴う行政ニーズへの対応、地方分権社会への適応などの行政課題を解決して行かなければなりません。

本市の行財政運営については、合併協議の中で、効率的で十分な住民サービスを展開できるものとなるよう検討されましたが、予想を上回る財政難と山積する行政課題への対応のためには、更なる効率化が求められます。また、総合計画を着実に実施し、将来像である「健康の里さいかい」を実現するためには、自らの意思で財源を重点的に配分できる財政運営体制と強固な財政基盤の確立が欠かせません。

このため、平成18年3月に行政改革大綱を策定し、時代の潮流に即応した簡素で効率的な行政運営の実現のための指針を打ち出しました。

今回、策定から2年を経過し、これまでの改革の経過を検証するとともに、新たな視点からの検討を加えて、本大綱の改訂を行うものです。

(3) 行政改革大綱の位置付けと対象期間

本大綱は、既に実施済みのもものも含め、平成18年度から平成21年度までの4年間にわたる、本市における、新たな行政手法の創出や行政組織の見直し、事務事業の改善など、行財政運営の改革に向けた取り組み方を定めた最上位の指針とします。

また、大綱に定めた改革方針の具体的な取り組みを推進するため、実施計画である集中改革プランについても必要な見直しを行うものとします。

なお、大綱及び集中改革プランを実効性のあるものとするため、西海市行政改革推進委員会において、その進捗状況を検証するとともに、改革の成果を市民に公表するものとします。

2. 行政改革の基本方針

(1) 改革の視点

①事業の目標明確化と効率的推進

地方財政の規模が年々縮小されるとともに、地方に課せられる役割が増大する中、限られた財源を重要施策に効果的に配分し、それを効率的に実行できる行財政運営が、これからの地方自治体に求められています。

本市においては、合併後間もないことから、政策上の明確な位置づけがない旧町からの継続事業もあるのが現状であり、今後、西海市として健全なる発展を図るためには、総合計画などの全体構想に基づいた政策を打ち出し、その政策を具体化するための明確な目標を持った事業を展開する必要があります。

このため、まず、本市の特性を生かした独自の施策を企画・立案ができる、高い政策形成能力を備えた組織・機構と、事業の有効性や効率性を検証し、事業の存続・廃止を選定することができる、事業執行体制の確立を目指します。

また、事務手続きの簡素化や民間との連携、組織の効率化などにより、少ない資源（ヒト・モノ・カネ）で最大の効果を生み出すことができるよう、行財政運営の効率化にも取り組みます。

②市民協働のまちづくり

市町村が独自の判断で、その地域にあった施策を展開することが求められる地方分権社会において、少ない財源で住民満足度を向上させるには、住民ニーズに合った政策を的確に展開する必要があります。

しかしながら、社会経済情勢が激しく変動する現代においては、的確に住民ニーズを把握することは非常に困難になってきており、これまでのように行政が一方的に政策を決定するのでは、十分な政策が実施できるとはいえませんが、

また、地域独自の課題に対して、地域住民やボランティア団体が果たす役割が近年増大しており、これら市民団体との連携や活動支援を行うことが、求められています。

このため、市民がまちづくりの主役であるという、地方自治の原点に戻り、市民と行政が、まちづくりのビジョンや情報を共有し、対等な立場で連携協力して、役割を分担しながら、活力のある地域づくりに取り組む、市民との協働によるまちづくりを目指します。

なお、行政改革の推進に当たっては、市民と行政が共通の理解のもと一体となった行政改革への取り組みができるよう、財政を始めとする市の状況について十分な公表を行います。

(2) 改革の推進体制

行政改革を市が一体となって推進するために、庁内に市長をトップとする「行政改革推進本部」及び一般職員からなる作業部会「行政改革推進プロジェクトチーム」を設置し、民間の有識者や公募委員からなる「行政改革推進委員会」へ諮問を行い、その答申を踏まえながら大綱を始めとする行政改革に関する方針の見直しや施策の策定を行い、実行していきます。

また、改革の着実な進行のため、行革施策の具体的スケジュール及び実績を「行財政集中改革プラン」として公表するとともに、改革の成果を行政改革推進委員会で検証することとします。

(3) 改革推進のための施策の柱

行政改革の方向性を踏まえ、行政改革を推進するため、施策の柱を次の5つに定め、

この柱に沿って具体的施策を展開します。

①事務事業の見直し

社会情勢の変化や市の厳しい財政状況、市全体の公平性、市民の自主的な活動の尊重を念頭に、事務事業の必要性、有効性、効率性の検証を行い、事務事業のスクラップ・アンド・ビルドを進めます。

また、民間委託の推進を図るとともに、施設についても、指定管理者制度の有効活用や管理運営体制の見直しにより、経費節減や有効活用を図るとともに、行政自らが運営する必要性が薄れたものについては、民間への移譲などを検討します。

②組織・機構の再編

地方分権の進展や住民ニーズの多様化により、地方自治体には、地域に根ざした独自の政策形成能力が求められています。また、本市においては、合併に伴うさらなる調整が必要な課題が未だに残っており、これらの課題を解決しながら、新しい自治体として、一体性のある政策を打ち出すことが必要です。

このため、本庁の各部署における政策立案機能を強化するとともに、本庁と総合支所の役割を明確化し、より簡素で効率的なものとなるよう、組織・機構の見直しを行います。各出先機関についても、社会情勢の変化を考慮して、あり方について見直しを行います。

また、事務の効率化と住民サービスの向上の観点から、事務手続きの見直しや事務の電子化など情報化を推進します。

③人事管理の適正化

事務の効率化や情報化、外部委託により組織のスリム化を図り、適正な定員管理に引き続き努めるとともに、給与制度の適正な運用と特殊勤務手当の見直しにより、給与の適正化を図ります。

また、職員の意欲と能力を引き出すため、実績や能力を重視した人事評価制度の構築を図りながら、地方分権社会にふさわしい職員像を目指した人材育成に取り組みます。

④財政運営の健全化

本市の規模に見合った適正な経常経費の水準となるよう、明確な数値目標を盛り込んだ財政健全化計画を策定し、自主財源^{注6}の確保と、歳出の削減に努めます。

また、財政運営の透明性を高め、市民の市財政への理解を深めるため、財政の状況や計画の公表を積極的に展開するとともに、監査制度の充実についても調査研究を行います。

⑤公営企業の経営健全化

公営企業の原則である独立採算による運営の確立を目指し、事業の見直しや職員数の適正化、料金の見直しなどに取り組みます。

3. 行政改革の具体的な取り組み

※ 以下、「_____」部分は、平成 18 年度から平成 19 年度に実施済みの項目です。

(1) 事務事業の見直し

①事務事業の整理合理化

- 現在、市が行っている事務・事業について、行政自らが行う必要性や妥当性、有効性、効率性について検証を行い、これらが乏しいものについては、廃止や縮小を推進します。
- 事業のスクラップ・アンド・ビルドを推進するため、明確な指標に基づいた行政評価制度を確立しながら、PDCA（Plan 計画→Do 実行→Check 評価→Action 改善）サイクル^{注7}による見直しシステムの導入を図ります。
- 新規事業については、その目標を明確にするとともに、あらかじめその事業の必要性や有効性、費用対効果を検証し、採択の可否を判断するといった、事前の行政評価制度^{注8}の導入を検討します。

②民間活力の導入

- 民間と競合する事業など、民間の事業活動に移行しても、サービス水準が確保されるとともに、より効果的なサービスの提供が可能なものについては、民間への移譲を進めます。
- 市の責任や信頼性、安全性、サービス水準を確保しつつ、民間に委託することにより、費用対効果の向上が期待できる事業については、人員配置や事務事業の状況を考慮しながら、民間委託を進めます。
- 市が行うべき必要性や妥当性が薄れ、本来市民が行うべきである事業については、市民の自主的な活動の支援と促進に努めます。
- 新たな住民ニーズに応える事業については、可能な限り市民の自主的な活動を取り入れながら展開します。

③補助金の適正化

- すべての補助金について、PDCA サイクルの中で検証を行い、政策的意義が薄れたもの、あるいは費用対効果が乏しいもの、経費負担のあり方が妥当でないもの、類似のものなどは、補助先に十分説明を行い、理解を求めながら統廃合や縮小を進めます。
- 運営補助については、その必要性や補助金の使われ方を検証するとともに、他団体との均衡も考慮に入れて、団体運営の効率化と自立を図りながら、廃止・縮小、あるいは終期の設定を進めます。
- 事業補助については、PDCA サイクルによる制度の見直しを確実にを行うため、あらかじめ制度の終期を設定するサンセット方式の導入を進めるとともに、透明性を高めるため公募制の導入を検討します。

④施設の管理・整備の見直し

- 個々の施設について、その存在意義や費用対効果、地域的均衡を検証し、統廃合、縮小の方向性や運営合理化策を検討します。
- 営利施設など行政が関与する必要性が薄く、民間で運営できる施設は、民間への移譲を推進します。
- サービス水準を維持しつつ施設の有効活用と管理運営の効率化を図るため、指定管理者制度の導入を推進します。
- ボランティア団体や住民団体が管理することが望ましい施設については、それら団体を指定管理者へ登用し、施設管理の効率化とボランティア団体等の活動力

の向上を図ります。

- 民間の資金やノウハウを活用し、より効果的、効率的な整備・運営を実現するために、新たな施設の建設における PFI 事業^{注9}の導入について検討します。

⑤出資団体等の経営健全化

- 団体の存在意義や行政が関与する必要性が薄れたものについては、廃止や民間への譲渡を推進します。
- 赤字あるいは市からの補助なしには経営や運営が困難となっている出資先については、事業の大幅縮小や廃止を含む、抜本的な経営健全化計画の策定を求めます。
- 市からの補助金や委託金などの負担については、外郭団体へのものも含め、支出基準の統一化や年次的な削減目標を定めるなど適正化を図ります。
- 市の業務の委託を行っている公社等については、役員の外部化や法人格の取得など、経営の独立性を確立するよう要請するとともに、民間との競争を導入するなど、コスト削減についても検討を行います。

(2) 組織・機構の再編

①本庁の機能強化

- 住民ニーズの多様化・高度化に対応するため、本庁各部署における企画・立案機能の強化を図ります。
- 各部署の総務部門を集約化し、組織の効率化を図ります。

②総合支所の効率化

- 本庁と総合支所の機能を明確化し、市民が利用しやすい体制を整えます。
- 総合支所にある管理部門を整理統合し、組織の効率化を図ります。
- 定期的に総合支所長会議や関係課長会議を開催するなど、本庁と総合支所の連携強化を図ります。
- 本庁と同位置にある大瀬戸総合支所については、その機能を本庁に吸収し統合します。

③出先機関の整理合理化

- 本庁から比較的近い距離にある多以良出張所及び雪浦出張所については、市内の均衡を図る観点から、廃止に向けて検討します。
- 松島出張所については、離島とはいえ本庁へのアクセスは比較的容易であることから、廃止も含め整理合理化策について検討します。
- 江島及び平島出張所については、北緯 33 度ライン構想^{注10}を考慮しながら、他の施設の併設など経費節減の方策を検討します。

④住民ニーズへの迅速な対応と住民の声を反映できる組織・機構づくり

- 市民の要望などを的確に捉え、担当部署に伝えることができるよう、市民相談等の総合窓口を設置し、市民が利用しやすい体制を整備します。
- 複数の部局にまたがる新たな住民ニーズへの迅速かつ的確な対応のため、各部署の連携強化を図ります。
- 政策策定段階から市民が参画できるよう、パブリックコメント制度^{注11}の導入や各種審議会への市民の参加を進めます。
- ボランティア団体等と意見交換を行う場を設ける、また、その活動に対し表彰を行うなど、市民団体との連携を深める施策について検討を行います。

⑤事務処理の見直し

- 部局を横断した事務改善委員会を組織し、事務手続きの見直しを行うとともに、

先進事例の研究にも取り組みます。

- 要望等への対応については、標準処理時間を定めるとともに、時間を要するものについては、その処理状況を明らかにするなど、事務処理マニュアルを策定します。
- 提案募集方法の検討や提案実績の公開など、職員提案制度の整備を図り、職員の事務改善意欲の向上を図ります。
- 現在行っている事務について、民間など外部専門家の目によるチェックを行うなど、外部意見を取入れた事務改善策について調査研究を行います。

⑥電子自治体の推進

- 電子決裁システムなど事務の電算化を推進し、事務の簡素化、迅速化を図ります。
- 住民サービスの向上と事務の効率化を図るため、他の自治体との共同による電子申請システムや地域の課題へ対応するシステムの導入を検討します。
- 情報化の包括的な整備方針や管理運用体制、職員の技術向上策、セキュリティ対策について、専門的な検討を行い、効率的な情報化の推進を図ります。

(3) 人事管理の適正化

①職員定数の削減

- 組織の効率化や情報化、外部委託・民間移譲の推進により組織のスリム化を図りながら、職員数の削減に努めます。
- 市の財政状況、将来的な職員の年齢構成や組織・機構のあり方を念頭におきながら、正規職員の採用数を退職者の4分の1とする合併協議会案よりさらに厳しく抑制した、定員適正化計画を策定します。

②職員給与の適正化

- 国の制度の動向に配慮しつつ、地域の民間給与の動向を反映できる給与制度について、他の自治体と協力しながら、調査研究を進めます。
- 職員の意欲や能力を引き出すため、職員の能力・実績を反映できる給与制度の構築に取り組みます。
- 特殊勤務手当については、制度の本来の趣旨に照らして不適切なものについては、廃止や支給額の削減を始めとした制度の適正化を図ります。

③能力・実績に基づく人事評価制度の導入と組織の活性化

- 職員の意欲や士気の高揚、能力向上を図るため、従来の年功序列制を改め、能力や実績に基づく人事評価制度の構築に取り組みます。
- 各部署における職員の業務習熟度や計画的育成に配慮しながら、職員の実績や意欲、適性に応じた登用や職員配置に努めます。
- 組織の活性化と、民間ノウハウの活用のため、民間企業経験者の採用について検討します。

④明確な職員像に基づく人材育成の推進

- 時代の要請にあった職員を育てるため、明確な職員像を目標とした、人材育成の基本方針を策定します。
- 意識改革や高度な専門知識、政策形成能力の向上を図るため、国・県・民間等への派遣研修を進めます。
- 会議・作業形式の研修会を継続して開催し、職員の柔軟な発想と行動力の養成を目指します。
- 職場における訓練能力を高め、組織としての人材育成能力の向上を図ります。

⑤臨時職員・非常勤職員の雇用の適正化

- 臨時職員・非常勤職員の採用にあたっては、公平性を確保するために、公募を行います。
- 非常勤職員の雇用にあたっては、専門性のある職種を中心として活用することとし、安易に増員することがないように努めます。
- 臨時職員の雇用にあたっては、恒常的にならないよう、あくまで臨時的業務に限定し、可能な業務については、人材派遣の活用も検討します。

(4) 財政運営の健全化

①財政運営の見直し

- 普通地方交付税の合併算定替え期間が終了する、合併から 10 年後、15 年後を視野に入れながら、明確な数値目標を盛り込んだ中期財政計画を策定し、実施します。
- 透明性の高い財政運営と行政改革への理解を促進するために、市民にわかりやすい形で、財政状況の公表を行います。
- 部署ごとに一定の一般財源枠を設定するとともに、重点政策・施策のための特別枠を設け、財源を重点化します。
- 合併特例債については、将来の市の財政運営を十分に考慮した上で、真に必要な事業に活用します。
- 国の作成基準を基に、市の会計への発生主義による複式簿記の考えの導入を図り、「貸借対照表等 4 表」の整備・公表に取り組みます。
- 行政運営の公正性の確保と透明性の向上を図るため、識見監査委員の増員や外部監査制度^{注12}の導入について検討を行います。

②自主財源の確保

- 自主財源確保のため、悪質な滞納者に対しては、差し押さえなど法的手段を用いるなど、税や使用料等の収納率向上に努めます。
- 合併の調整が未了となっている使用料や手数料について、早急に均衡ある調整を図るとともに、すべての使用料や手数料について、受益者負担の観点から見直しを行います。
- 有効活用されていない市有財産について、可能なものから売却や貸付を進め、不可能なものについては、ボランティア団体や地域住民など公共的な活動に無償で開放することも検討します。

③歳出の削減

- 職員のコスト意識とノウハウの向上のため、事務改善委員会の活用や民間など外部の意見を取り入れるなど、事務費の削減に取り組みます。
- 消耗品や備品は、集中管理と入札や一括購入を進め、削減に努めるとともに、光熱水費なども含め削減目標と実績を明示し、職員のコスト意識の向上を図ります。
- 公債費適正化計画を策定し、公債発行額の抑制と高金利債の繰り上げ償還や借り換えに努めます。
- 公共事業費の効率的執行のため、入札制度の厳格な運用に努めるとともに、一般競争入札の導入を検討します。
- 委託費については、まず職員自らが行うべきものがないか検討した上で、引き続き委託するべきものについては、入札制度の導入や委託先の変更・一本化などによる委託費の削減に引き続き努めます。

(5) 公営企業の経営健全化

- 各公営企業会計について、独立採算を前提に、より計画性・透明性の高い経営の実現を図るための中期経営計画を策定し、着実な実施を図ります。
- 事務の効率化や民間委託の推進により経営の合理化を図るとともに、料金等の見直しにより、経営の健全化を推進します。
- 水道事業と簡易水道事業については、事業の統合を含め検討を行います。
- 市立病院については、経費削減やサービスの向上を図るとともに、診療所を含め、医療検討委員会での検討を踏まえ、地域医療に果たす役割や必要性など病院・診療所のあり方などの位置付けを明確化した上で、民間移譲や指定管理者制度の導入も含めた抜本的な合理化策を検討します。
- 交通船については、事業の民間への委託や移譲の可能性について検討します。

用語解説

注 1…三位一体の改革

国庫補助負担金、地方交付税及び地方税の改革を一体的に行うもので、平成 16 年度から本格に実施されている。国と地方の持続可能な財政構造と地方の権限と責任の拡大など、地方分権型の新しい行政システムを構築していくことが目的とされている。

注 2…地方交付税

地方公共団体が等しく事務を行うことができるよう、一定の基準により交付される国からの交付金で、普通地方交付税と特別地方交付税に大別される。

注 3…公債費

地方公共団体が借り入れた、地方債の元利償還金及び一時借入金利子の支払いに要する経費。

注 4…扶助費

児童福祉法、老人福祉法、生活保護法等に基づき支出される生活援助のための給付費用で法令に基づくものと、団体独自の制度に基づくものがある。団体独自のものについては、団体の財政力に比べ過重とならないよう検討する必要がある。

注 5…普通地方交付税

地方交付税の大部分を占めるもの。自治体の標準的な支出（基準財政需要額）から、税金などあるべき収入額（基準財政収入額）を差し引いた額を基準に交付される。

注 6…自主財源

地方公共団体が自主的に収入できる財源。市税、分担金・負担金、使用料・手数料、財産収入、繰入金、繰越金、諸収入を言う。

注 7…PDCA サイクル

計画（Plan）-実行（Do）-評価（Check）-改善（Action）のプロセスを順に実施し、見直しを次の計画に結びつけるマネジメントの手法。

注 8…行政評価制度

行政が行う政策・施策・事業を、必要性、有効性、効率性の観点から PDCA サイクルの中で客観的に検証し、住民サービスの向上を目指す仕組み。

注 9…PFI 方式

Private Financial Initiative の略。公共部門が実施していた社会資本整備を、民間の資金・経営ノウハウを導入し、民間主導で実施しようとする手法。

注 10…北緯 33 度ライン構想

有川、平島、江島、崎戸、大島の海上交通路を整備し、水産物等の製品の流通・販売を促進させる構想。

注 11…パブリックコメント制度

重要な計画策定や政策形成の過程において、住民の意思を政策に反映させるための意見公募制度。住民の多様な価値観を反映させ、政策形成過程の透明性を向上させる効果があるとされる。

注 12…外部監査制度

地方自治体が契約を結んだ会計士や弁護士など外部の機関が自治体の監査を行う制度のこと。毎年度決算についての監査を行う包括外部監査と、住民請求あるいは首長の請求等により特定の項目について監査を行う個別外部監査がある。