

提言書

石狩市集中改革プラン(素案)への提言

平成18年1月

石狩市行政改革懇話会

はじめに

石狩市は、平成14年8月に「石狩市財政構造改革方針」を策定し、平成16年度まで財政構造改革に取り組まれてきましたが、社会経済情勢が大きく変化し、以前にもまして市の財政状況は厳しさを増してきていることから、新しい視点に立って不断に行政改革に取り組むことが必要となっています。また、昨年3月には、総務省より「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」が出され、平成17年度を起点とし、おおむね平成21年度までの具体的な取り組みを住民にわかりやすく明示した計画（集中改革プラン）を平成17年度中に公表することが求められています。

石狩市行政改革懇話会においては、昨年5月から本年1月まで計8回の会議を開催し、石狩市集中改革プラン（素案）について討議・検討を重ねてまいりました。

当懇話会は、市の厳しい財政状況を踏まえ、市民や学識経験者という立場から各委員の熱心な意見交換により、今後石狩市が緊急に取り組むべき行政改革の基本的な考え方についてまとめましたので、ご提言申し上げます。

この提言をもとに石狩市が実効性のある取り組みを早急に実施し、市民のニーズや視点、コスト感覚を重視した行政経営、市民と行政との協働によるまちづくりなど地方分権時代に相応しい自立したまち石狩市をめざすことを強く期待します。

平成18年1月12日

石狩市行政改革懇話会

会長 須田 晟雄

目次

1 集中改革プラン(素案)における取り組み事項の再構築について	P 1 ~ 2
2 集中改革プランに関する基本的な考え方 ...	P 3 ~ 4
(1) 人件費の削減について	P 3
(2) 行政が提供するサービスの再構築について	P 4
(3) 総合政策推進機能の強化について	P 4
3 個別事項に対する考え方について	P 5 ~ 9
(1) 人事評価システムの構築	P 5
(2) 明確な職務職階制度の確立	P 5
(3) 勤勉手当の支給率の見直し	P 5
(4) 管理職手当の適正化	P 5
(5) その他手当の見直し	P 6
(6) 組織改革	P 6
(7) 定員適正化計画の策定	P 6
(8) 人事異動制度の見直し	P 7
(9) 昇任試験制度の見直し	P 7
(10) 人材育成基本方針の策定	P 7
(11) 地域協働の推進	P 8
(12) 民間委託等の指針の策定	P 8
(13) 外郭団体に関する指針の策定	P 8
(14) 政策・施策評価システムの構築	P 9
(15) 財政健全化のための計画策定	P 9
(16) 事務事業の見直し	P 9

1 集中改革プラン（素案）における取り組み事項の再構築について

平成17年8月10日に石狩市より提言を依頼されました「石狩市集中改革プラン（素案）」については、表1の27項目からなる取り組み事項が明記されておりました。しかしながら、この中には整理・統合できるものが見受けられますことから、当懇話会では、この27項目を16項目に再構築（表2参照）し、図1に示しますとおり「給与」、「組織」、「その他」の大きく分けて3つのグループに分類し、審議を進めてまいりました。石狩市におかれましては、是非ともこの16の取り組み事項に沿ってプランを策定していただきたいと考えます。

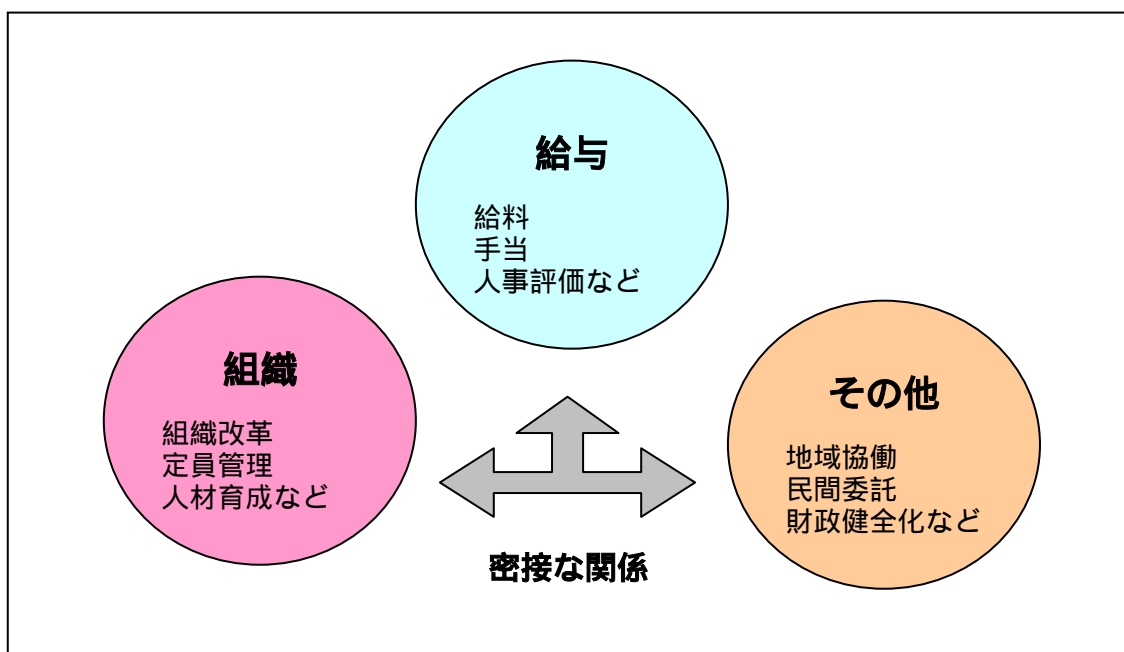
表1 提言依頼時の取り組み事項

1 人事評価システムの構築	16 民間委託の指針の策定
2 明確な職務職階制度の確立	17 指定管理者制度の推進
3 高齢層職員の昇給停止	18 第三セクターに関する指針の策定
4 勤勉手当の支給率の見直し	19 土地開発公社の保有地処分計画の策定
5 管理職手当の適正化	20 政策・施策評価システムの構築
6 時間外勤務手当の削減	21 政策評価のための第三者機関の設置
7 特殊勤務手当の見直し	22 具体的目標を盛り込んだ総合計画の策定
8 定員適正化計画の策定	23 上下水道組織の再編
9 人事異動制度の見直し	24 財政健全化のための計画策定
10 昇任試験制度の見直し	25 市税の徴収率の向上
11 人材育成基本方針の策定	26 私用車の公用借り上げ
12 職員研修基本方針の策定	27 職員被服貸与の見直し
13 職員提案制度の充実	
14 官民協働体制の確立	
15 市民が提案する協働事業の推進	

表2 再構築後の取り組み事項

1	人事評価システムの構築
2	明確な職務職階制度の確立
3	勤勉手当の支給率の見直し
4	管理職手当の適正化
5	その他手当の見直し
6	組織改革
7	定員適正化計画の策定
8	人事異動制度の見直し
9	昇任試験制度の見直し
10	人材育成基本方針の策定
11	地域協働の推進
12	民間委託等の指針の策定
13	外郭団体に関する指針の策定
14	政策・施策評価システムの構築
15	財政健全化のための計画策定
16	事務事業の見直し

図1 取り組み事項のグループ化



2 集中改革プランに関する基本的な考え方

～小さな市役所の実現～

現在の厳しい市財政の中で、今後新たな行政課題に対処していくには、最小の経費で最大の効果をあげることが求められ、そのためにはあれもこれもといった「大きな市役所」からあれかこれかといった選択と集中の特化に相応しい「小さな市役所」への転換が不可欠と考えます。

「小さな市役所」を実現するには、市職員の意識改革が何よりも大切です。これまでの「行政を管理する」という意識から「行政を経営する」といった意識改革を図り、費用対効果という財政的な視点のほか、競争原理、成果指向など民間経営の視点も取り入れながら行政経営をする必要があります。

また、市職員の意識改革の促進には、客観的な人事評価システムを確立し、給与システムと連動させることが必要です。営利を目的としない市職員を仕事の質や量で客観的に評価することは、非常に困難ではありますが、前例踏襲主義から脱却し、積極果敢に新たなことに挑戦しようとする市職員を育てるためには、組織や職員個人の1年間の目標を設定し、目標達成への意欲や取り組み方及び達成度を公平に評価してこれを給与に反映させていく目標管理制度のようなシステムを導入すべきと考えます。

なお、この集中改革プランを実効性のあるものとするためには、職員全員がこの構造的とも言える財政危機をしっかりと認識するとともに、そこからの脱却を図るための改革に対する意識を醸成することが必要と考えます。その第一歩として、職員を対象とした集中改革プランに関するアンケート調査を実施するよう要望します。

(1) 人件費の削減について

現在の非常に厳しい市財政においては、どうしても人件費に手をつけざるを得ないものと考えます。人件費を削減するには、職員数そのものを削減するとともに、給料・手当を見直すことが必要です。職員数を削減するためには、現在の事務事業を見直し、積極的に民間委託を推進する必要があります。また、できる限り少ない職員数で今後新たな行政課題に対処していくには、人材の育成が何よりも大切であり、市の最も重要な経営資源である職員の「やる気」と「能力」を最大限引き出すことで、少数精鋭の行政経営への転換を図る必要があります。同様に、給料・手当の見直しについても、職員の「やる気」と「能力」を引き出せるような給与システムをつくるべきと考えます。

(2) 行政が提供するサービスの再構築について

今後より一層厳しさを増すことが予測される財政状況の中で、住民の選択と負担に基づき各々の地域に相応しい公共サービスを提供する分権型社会の実現が望まれております。そこで、現在、市が提供しているすべてのサービスについて、既存の枠組みにとらわれず、「そもそも必要なものなのか」、「必要だとしても行政がやるべきものなのか」という観点から具体的に見直す時期にきているものと考えます。

石狩市がこれまで主として提供してきた各種サービスについても、継続的に将来にわたって提供すべきサービスなのか、地域における住民団体をはじめ、NPOや企業等でも提供可能なサービスではないかなどの観点から再検討し、これまで実施してきた事務事業を改めてつくりあげていくことが必要です。

また、今後は住民自治の観点からも町内会をはじめとする地域における住民団体がサービスの担い手として、さらに自主的に活動することが求められますことから、町内会やNPOなど多様な主体が公共サービスを提供する多元的な仕組みを整えていく必要があります。

なお、当懇話会では、平成16年3月に「石狩市の財政構造改革における取り組み事項(案)」に対する提言書の中で「公共サービスと行政サービスの再構築」ということで申し上げましたとおり、「待ったなし」という不退転の決意をもって、是非とも平成18年度中に、この取り組みを実施するよう要望します。

(3) 総合政策推進機能の強化について

今後、行政改革を強力かつ迅速に推進していくためには、縦割り組織の中で各部局の事務事業の調整に軸足を置く従来のスタイルから、行政全体の立場から総合的に政策を立案し、各部局がそれを実現していくというスタイルに切り替えていく必要があります。各部局が横並びにある現在の組織形態では、どうしても縦割りの意識が先行するものと思われますことから、各部局の上に立つ市長直属の部署を設置し、全体的立場からの政策立案とその推進を管理監督する役割と権限を持たせることにより、市役所における総合政策推進機能を強化すべきと考えます。

3 個別事項に対する考え方について

(1) 人事評価システムの構築

年功序列からの脱却や適材適所の人事管理を行うためには、客観性、公正性の高い人事評価システムをつくる必要があります。

しかし、職員の意欲、能力と成果を適正に評価し、これを人事異動及び給与制度に反映させる本格的な人事評価システムを実現するためには、相当な準備と検討が必要です。そこで、最初から完璧な人事評価システムをつくることを求めずに、仕事の結果をきちんと評価するという仕組みを速やかに導入するという考え方に立って、職員一人ひとりが1年間の目標を設定し、その達成度によって評価を行う目標管理制度を導入するなど、石狩市として今できることから早急を実施すべきと考えます。

(2) 明確な職務職階制度の確立

現在、国では11級制を10級制にしようとしています。これを石狩市に当てはめると8級制から6級制に変わることになります。このため、早期に国が示した新給与制度に基づいてその運用ルールを確立する必要があります。

なお、職務職階制度を確立することで、総合的な人事管理制度が運用できるものと考えますことから、新給与制度をつくるにあたっては、明確な職務職階制度との連動を意識することを強く求めます。

(3) 勤勉手当の支給率の見直し

現行の勤勉手当は、年間一律100分の140の支給率で勤務成績に関係なく支給されており、この手当の性格からいっても非常に疑問に思います。

ただし、勤務成績に即した勤勉手当を支給するためには、職員を評価するための仕組みをつくる必要があります。総合的な人事評価制度というのを早期につくることは難しいと思われませんが、(1)で指摘した目標管理制度を実施して、一日も早く勤務成績に応じた成績率により勤勉手当を支給すべきと考えます。

(4) 管理職手当の適正化

管理職手当は、本来管理職員の職務内容に応じた金額を支給すべきものであり、給料の違いにより手当の金額が変わる現在の制度は定額制に改めるべきと考えます。

(5) その他手当の見直し

時間外勤務手当については、時間外勤務の命令権者である管理職員が部下の職員に対する時間管理や職員指導を十分に行うことが大切です。1人当たりの時間外勤務時間数が多い職場については、その原因を早急に突き止め、時間外勤務手当の具体的な削減目標を設定し、経費削減に努めることが必要です。

また、特殊勤務手当については、過去に見直しを行っているものの、幼稚園業務手当や塩素ガス等劇薬及び危険物取扱手当など支給対象の業務が現在行われていないものもあります。さらに、市税賦課業務手当や社会福祉業務手当など特殊勤務手当の定義である「著しく危険、不快、不健康又は困難な勤務その他の著しく特殊な勤務」に該当するのかが疑問に思われる手当もありますことから、今一度原点に立ち帰り、特殊な業務に従事するために支給される手当として実質的に相当であるかという観点から、特殊勤務手当全般の総点検を実施することを強く求めます。

(6) 組織改革

組織改革については、組織全体としての改革をどう取り進めていくかということと、支所の組織改革をどう進めていくかという二つの問題があります。

組織全体の問題としては、組織の簡素化、管理職有資格者の人事配置、部長職への人事権委譲があげられます。このうち組織の簡素化については、組織をあまり細分化すると、組織的に見て大きな非効率が生まれることから、細分化せず組織に柔軟性を持たせることが必要です。また、部長職への人事権委譲については、部長職に部内の管理職員を除く一般職員の人事権を委譲し、部もしくは課レベルの配置をいつでも行えるようにすることで、効率的で柔軟性のある組織にしていくことが必要です。

なお、支所の問題としては、現在のピラミッド型の市役所組織に同じようなピラミッド型のミニ判の市役所を置くと、大きな非効率を生むものと考えます。これは既に合併協議会での協議決定事項ではありますが、当懇話会としては地域の特性を十分配慮した上で、早期に組織を簡素化することを強く求めます。

(7) 定員適正化計画の策定

定員適正化の問題は、事務事業の見直しと民間委託の推進と密接に関わってくるものでありますが、国が求める明確で大胆なプランの策定という意味では、やはり二桁台の職員数削減を定員適正化計画に盛り込むべきと考えます。職員数の削減は、定年退職者数の推移に大きく影響されるものでありますが、最低10%以上の職員数削減という具体的な数値目標を設定することを強く要望します。

(8) 人事異動制度の見直し

これからの地方分権時代において市民の行政ニーズに的確にしかもすばやく対応していくためには、これまでのゼネラリスト中心の育成方針に、スペシャリスト育成の考えを取り入れ、専門性のある職員を一定割合育成していくことが不可欠です。

ただし、職員の活性化を図るためには、やはり異動が必要であることから、定期的な異動は基本的に3年としながらも、職員の個性などを十分見極めた上で、期間の短縮・延長などある程度弾力性を持たせることも必要と考えます。

(9) 昇任試験制度の見直し

課長職昇任試験の受験率が低い要因としては、人生観の違いや課長のポストが魅力的ではないなど様々なことが考えられますが、いずれにしても早期に検証を行うべきと考えます。もし、課長のポストが魅力的ではないということが主な要因であるならば、人事管理面では給与の差が責任の代償を払うに足らないことは経済的に強いインセンティブになるほどのものではないことと、課長になることにより自分の力を発揮できる環境にないということだと考えます。このため、インセンティブになり得るほどの格差を作るか、課長として働き甲斐のある仕組みを作ることが必要です。また、併せて外部からの人材登用を進めるべきと考えます。外部から採用することで、活性化は進みます。これからの行政での課長職に求められる能力は、単なる事務処理能力ではなく、政策形成能力、法務能力など高次なものであります。それらの能力如何が地域競争力を形成するものと考えます。

従って、課長職の昇任試験制度については、対象者に対する意識調査を行い、受験率が低い要因を明らかにした上で、そのあり方を再度検討すべきであり、また、主査職の昇格試験制度については、早期導入に向け検討すべきと考えます。

(10) 人材育成基本方針の策定

職場全体として教育体制をレベルアップしていくためには、職場教育の推進が不可欠であり、それを担うのは主に管理職員であると考えます。

教育というと、ややもすれば若手職員を対象としたものになりがちですが、人材育成の基本は、管理職員の教育にあると考えられますので、まずは管理職員を中心に行うべきと考えます。

また、能力開発というのは、職員個人に対する教育訓練で完結するものではなく、個人の能力開発と同時に組織開発の側面も必要でありますことから、人材育成基本方針の策定にあたっては、これら二つの側面を配慮し、外部の有識者などの意見も取り入れながら策定を進める必要があります。

(11) 地域協働の推進

地域協働の推進には、地域自治的な観点からの町内会、課題対応的な観点からのNPO、この二つを柱にした具体的な戦略を考えることが必要です。特に、町内会という組織は、今後行政が地域と一体となってまちづくりを進めていく際の重要なパートナーであります。そのためにも、町内会の活動を活発化させるようなシステムをつくらなければ、本当の意味での協働は実現しないのではないかと考えますことから、自治基本条例の制定にあたっては、是非とも町内会の役員の方と徹底的に議論をしていただきたいと考えます。

なお、地域協働の実現は一朝一夕に実現できるほど簡単なものではありませんが、効率的に協働を進めていくため、まずは市役所が考えている協働の仕組みを地域に具体的に示した上で議論を進めていくべきと考えます。

また、地域には潜在的に能力がある人はかなりいると思われれますので、今後、そのような人を地域におけるまちづくりの核になり得るように育てていくシステムづくりも必要と考えます。

(12) 民間委託等の指針の策定

行政が改革を進めるたびに、現在の職員数の自然減を待たなければならないという改革の制約要因が浮き彫りになります。そういった制約の中においても、積極的に民間委託を推進することが必要です。石狩市は、現在381ある公の施設のうち70%以上を指定管理者制度に移行することを目標にしておりますが、時流に沿ったスタンスであり、集中改革プランとしての数値目標も明らかにされていますので、とても良いと考えます。ただし、その推進にあたっては、指定管理者制度移行により経済的効果をあげること及び民間委託の結果生まれる職員の人的資源を有効に活用すること、そして直営事業についても指定管理者制度を導入することの三つに配慮されることを要望します。

(13) 外郭団体に関する指針の策定

外郭団体については、早急にその定義づけをした上で、積極的な情報開示、外部監査、点検評価、役員報酬の限度額設定など基本となる方針を定めた指針を策定することが必要です。

なお、市役所の退職者が役員となる場合には、組織の硬直化を避ける意味からも、定年制もしくは一定の任期を設けるべきと考えます。

(14) 政策・施策評価システムの構築

政策・施策評価システムをつくるにあたっては、「評価シートの簡素化」、「第三者機関による評価」、「公開評価の実施」などの技術的・手順的な問題より、むしろどのような基本理念に立って政策・施策評価を実施するのかという石狩市の考え方を確立することが必要であると強く考えます。そうでなければ、形式的に評価システムをつくりあげたものの、「評価のための評価制度」になりかねないと懸念するところであります。このため、政策評価導入の目的の明確化、評価の対象となる政策の選定、基本理念に基づく評価の基準の設定をまず明確にして、それを基本にしながら評価システムをつくりあげていくべきと考えます。

(15) 財政健全化のための計画策定

財政健全化のため、現在、国においては先に増税ありきなのかそれとも経費削減なのか、盛んに議論がなされているところであります。石狩市においても、同じようなことが言えますが、財政健全化計画を策定することはもちろんのこと、まずは早急にすべての事務事業を抜本的に見直すことにより、経費削減に努めていただきたいと考えます。

(16) 事務事業の見直し

事務事業の見直しについては、不断の見直しを進めるとともに、それを実現するための仕組みをつくる必要があります。また、職員が「カイゼン」を常に考える風土・組織文化が、前例踏襲の枠を切り崩し、同じことをより安い行政コストで実現する創造性を醸成するものと思われやすことから、庁内において徹底した事務の合理化運動を推進していくべきと考えます。なお、石狩市では、財政構造改革の一環として高齢者福祉施策の一部見直しを行いました。依然として子育て世代に比較して高齢者に対する措置が手厚い感じを受けますので、さらなる見直しが必要と考えます。

おわりに

このたびご提言申し上げました16の取り組み事項は、一つひとつが非常に緊急かつ重要なものであります。限られた期間の中でこれらを実現していくためには、上からのトップダウン方式が効果的であると考えますことから、是非とも市長には強力なリーダーシップを発揮していただきたい。そして、市長の下、危機意識と改革意欲を市長と職員が共有して、市役所一丸となって改革を推進されるよう求めます。

また、集中改革プランは、単に計画を策定するのみならず、可能な限り目標の数値化や具体的かつ住民にわかりやすい指標を用いることが求められています。このため、広報及び市のホームページ等を通じて、市民にわかりやすい形でプランを公表するとともに、その進行管理も毎年度公表していただきたいと考えます。

なお、今後の取り組みにおいては、この提言書の主旨及び個別の取り組み事項に対する委員の意見を十分に反映されるとともに、早急かつ確実に実施されるようお願いいたします。

最後になりますが、この度の提言の中には、今すぐにも実施できるものが数多く提起されていますので、提言に対する対応のスピードを上げるためにも、実施できるものはできる限り速やかに着手するという精神で取り組んでいただけるようお願いいたします。