

行政改革大綱策定に関する提言

～「地域の自立と協働の自治」への転換をめざして～

1 本県を取り巻く状況と今後の課題

(1) 危機的な財政状況への対応

本県の財政は、長引く景気の低迷による法人二税の落ち込みや国の経済対策等への対応などにより厳しい状況が続いており、加えて、平成 16 年度の三位一体の改革において国庫補助金の削減に伴う税源の移譲が極めて不十分であり、さらに、地方交付税の削減が一方的かつ予想をはるかに超える規模で行われたため、平成 16 年度以降の財政運営は財政調整基金の取り崩しと県債の発行による対応を余儀なくされました。

このため、本県の基金残高は枯渇寸前の状態となり、県債残高も平成 17 年度末には 9,000 億円近くにまで達するものと見込まれております。

県では、昨年 12 月、当面する財源不足に対応するため「財政危機回避のための改革基本方針」(以下「改革基本方針」とする。)を定め、これに基づく「財政危機回避のための改革プログラム」(H17.3 策定、取組期間 H17 ～ H19。以下「改革プログラム」とする。)を策定し、財政健全化に向けた取り組みを進めておられます。

しかしながら、この取り組み期間後の平成 20 年度以降においては、平成 19 年度の財源不足額約 560 億円(対 H16 年度予算比)を超えることが見込まれ、基金の枯渇が現実視されることを考えると、未曾有の財政危機に陥ることが想定され、県は自立した地方自治体として、このような事態への的確な対応と行財政基盤の確立が強く求められています。

(2) 地域経営の担い手としての県の役割

明治以来の中央集権型行政システムは、地域の自主性や個性の発揮を阻害し、あるいは中央主導で全国一律の行政水準を目指すことによる非効率さが目立つなど、制度疲労に陥っているといえるのではないのでしょうか。

行政の目指すべき方向は、かつての「ナショナル・ミニマム」の達成から、地域住民のニーズに基づく地域ごとの最適状態である「ローカル・オプティマム」の実現へと転換されるべきであり、県は総合的な地域経営の担い手として重要な役割が求められています。

(3)市町村合併と県・市町の役割分担の見直し

本県においても市町村合併が進展し、平成 16 年 3 月末時点の 50 市町村が平成 18 年 3 月末には 26 市町となり、本県の基礎的自治体の様相は大きく変わることになります。

このような市町村合併や地方分権の本格的な進展に伴い、国・県・市町の役割や責任を今まで以上に明確にして、効果的・効率的に行政サービスを提供していくことが必要になってきました。このため、「市町村優先の原則」、「近接および補完の原理」を踏まえ、県は今まで以上に広域的かつ専門的な行政需要への対応に特化することとして、具体的な施策について県と市町の役割分担と協力関係を見直していく必要があります。

さらには、これらの状況を踏まえ、道州制を念頭に置いた県のあり方を見据えて、県行政のあり方を抜本的に見直し、個々の施策について、ゼロベースからその必要性・重要性・緊急性等の判断をしていく必要があります。

(4)多様な主体との協働

住民ニーズの多様化により公共の守備範囲が拡大し、行政のみによる対応が困難となる一方で、県民・地域社会・NPO・企業など地域の多様な主体による公共的活動が活発になっています。「官から民へ」という大きな流れの中、行政が一定の関わりを持ちつつ、地域の多様な主体との協働によって公共サービスを提供していくことが重要です。

これからの地域の経営には、このような多様な主体が協働して公共を担う「新しい公共空間」の形成が不可欠のものとして求められ、その中で地方自治体としてふさわしい役割を担っていく必要があるのではないのでしょうか。

「新しい公共空間」

住民・企業・NPO・団体など地域における様々な主体がそれぞれの立場で新しい「公共」を担うことにより、地域にふさわしい多様な公共サービスが適切な受益と負担のもとに提供される姿をいう。（「分権型社会における自治体経営の刷新戦略」（平成 17 年 3 月分権型社会に対応した地方組織運営の刷新に関する研究会）より）

(5)人口増、少子高齢社会への対応

本県の人口は伸び率はやや低下するものの、平成 42 年(2030 年)まで唯一増加し続ける県であると推測されています。しかしながら、平成 22 年にはおよそ 5 人に 1 人が 65 歳以上となり、また、合計特殊出生率も人口維持に必要な数値を下回ることが見込まれており、少子高齢社会への対応は避けて通れない課題となっています。【図 1 参照】

また、このような人口増加と少子高齢社会の進展に伴い、健康福祉や教育、警察などの分野を中心に行政需要が増大してきており、今後も、歳出の増加が懸念されます。【図2参照】

しかし、その一方で、人口増と税収増の顕著な相関関係は見られないものの、人口増に伴う地域の活性化あるいは経済の活性化により地域ポテンシャルの向上が見込まれ、県勢の持続的発展を目指すうえで、人口増をどう生かすのか、今後の県の行財政運営のあり方が一層問われることになるものと考えられます。【図3参照】

(6)新しい行政経営体制の構築

厳しい財政状況や地域経済の先行きの不透明感等を背景に、地方自治体の行政運営や公務員の処遇に対して、県民から厳しい視線が注がれています。

一方で、本県の一般行政職においては、いわゆる「団塊の世代」の職員の割合が高く、2年後には、その大量退職を迎えることになり、さらに、およそ10年後には、教育職員の大量退職が見込まれます。平成16年度末の定年退職者数と比較すると、ピーク時では、一般行政職で平成22年に約1.6倍、教育職員では平成29年に約4.2倍の定年退職者が見込まれます。

こうした状況を十分認識し、適正な組織・定員管理とスリムで簡素な組織・人員体制を確立したうえで、限られた経営資源を効果的・効率的に活用して、明確な目的意識に基づく戦略的・一体的な新しい行政経営体制を構築することが求められています。

2 行政改革の基本理念と改革の視点

(1) 基本理念

「地域主権」に基づく真に自立した滋賀県を創造するとともに、県民福祉の向上および産業の振興など県勢の持続的発展を可能とするには、県と市町の役割分担や県民等との協働の視点から県の役割を再検証したうえで、県の施策全般について抜本的に見直し、一段とスリムで効率的な行財政に再構築する必要があります。

このため、県では昨年 12 月に改革基本方針を策定し、『「地域の自立と協働の自治」への転換をめざして』行財政改革に取り組みられておられます。

今回の行政改革にあっては、まず、この改革基本方針による改革を確かなものとしたうえで、さらに一段高い次元へ、より強固なものへと進めていく必要があります。

したがって、今回の行政改革は、『「地域の自立と協働の自治」への転換をめざして』を基本理念として進めるべきであると考えます。

改革への取り組みが着実に進められることによって、社会経済情勢の大きな変化に的確に対応し、県政の基本目標である『自然と人間がともに輝くモデル創造立県・滋賀』の実現に大きく寄与するものと考えられます。

(2) 改革の視点

非常事態とも言うべき財政状況の中、「官から民へ」「国から地方へ」の改革の流れを積極的に生かし、基本理念のもとにローカル・オブティマムの実現をめざすためには、あるべき県の役割を的確に果たしつつ、他との役割分担や協働による「新しい公共空間」の形成を図るとともに、県の限られた経営資源を効果的・効率的に活用する行政経営が今まで以上に求められます。

このためには、改革基本方針における次の 4 つの視点による行財政運営全般のさらなる見直しが必要といえます。

県行政のより一層のスリム化と効率化

県の果たすべき役割を再検証し施策全般について抜本的な見直しを行うとともに、これまで以上に県の組織、体制をスリム化し、より一層効率的なシステムを構築する必要があります。

市町との新たな役割分担と協力関係の構築

本格的な市町合併の進展に伴い、新市町の行財政規模は拡大強化され行政能力は向上しています。これからは、小規模な市町の実情にも配慮しながら、市町の役割を一層重視し市町への権限移譲を積極的に進めるとともに、市町との役割分担を抜本的に見直し新たな協力関係を構築していく必要があります。

地域の多様な主体との協働

県民・地域社会・NPO・企業など地域の多様な主体による公共的活動が活発になってきており、「官から民へ」という大きな流れの中、行政が一定の関わりを持ちつつ地域の多様な主体との協働による公共サービスの提供は不可欠です。

行政が行うよりも効果的・効率的と判断される事業については、県民・地域社会・NPO・企業など地域の多様な主体の積極的な参画を得て「協働」をさまざまに工夫して実施する必要があります。

選択と集中の徹底

県行政のあり方にに基づき県の果たすべき役割を見直すとともに、施策全般について緊急度・重要度による見極めを徹底的に行い、その判断に対する説明責任を果たしていく必要があります。

これらの4つの視点は、どちらかといえば行財政の基盤整備に重きを置いた改革の視点といえるものであります。

改革基本方針による改革をより強固なものとするため、少数精鋭の職員による戦略的・一体的で力強い組織運営をめざして、さらに組織運営に重点を置いた次の2つの視点が必要と考えます。

庁内ガバナンスと分権化

戦略的・一体的な組織運営を図るためには、政策方針や目標が組織全体に生き生きと目的意識化されるといった庁内のガバナンスが的確に機能するとともに、県民のニーズや環境変化などに的確・迅速に応えるために、施策の実施段階等において庁内の分権化が図られる必要があります。

この組織のガバナンスと分権化を徹底することにより、各組織の役割、権限、責任が明確で、職員一人ひとりが気概をもって取り組むことのできるマネジメント体制の構築が求められます。

健全な危機意識と自己革新

改革を確かなものとするには、職員一人ひとりが厳しい行財政環境といった県の現状や県の将来のあるべき姿を共有し、悲観的にならず、絶えず前向きに対処していくという健全な危機意識を持ち、組織として取り組む必要があります。

そして、全職員が改革への強い意志を保ち、過去・固定観念・感情という「3K」にとらわれることなく自己革新に努めることにより、組織としての改革の道筋を描くことができるものと考えます。

そのためにも、トップ層が経営会議で厳しい現状や対応策について十分議論し、さらに必要な情報について職員と共有しつつ、責任をもって執行していくという姿勢が一層重要となります。

3 改革の具体的な取り組み

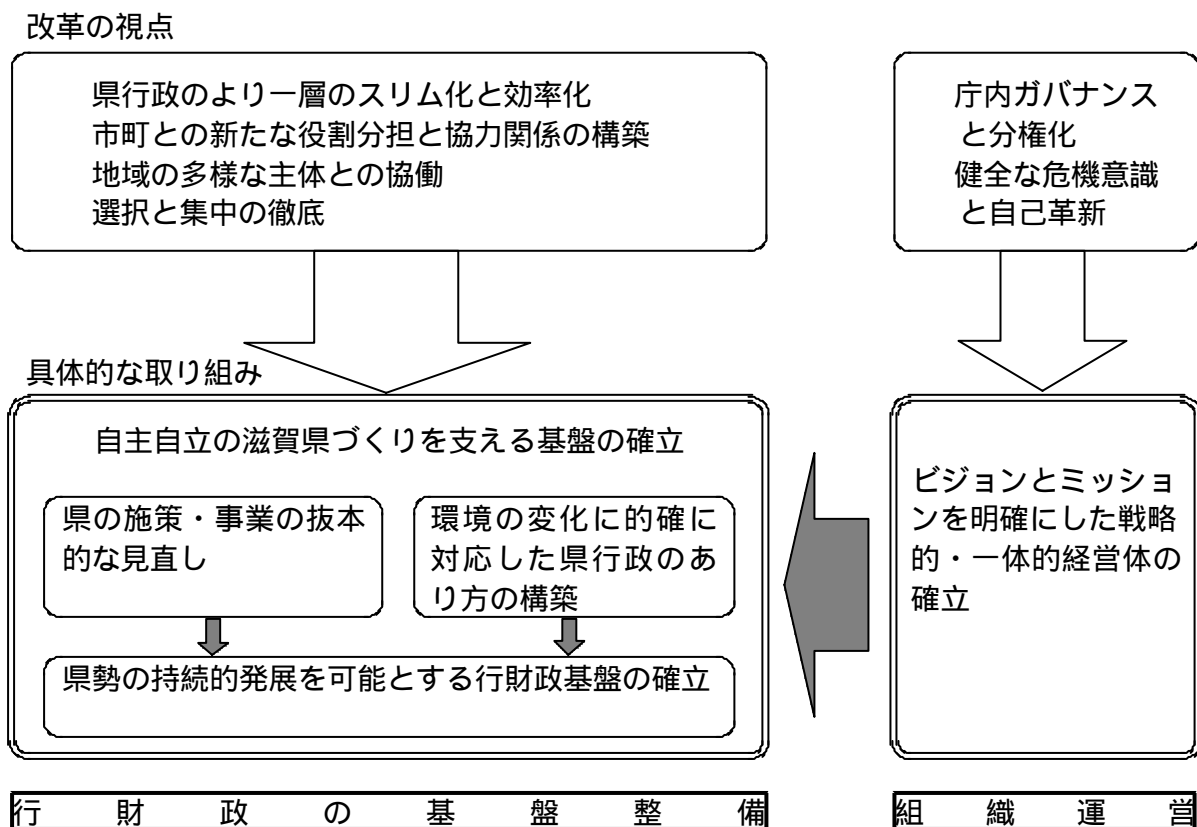
今回の行政改革において、あるべき行政経営の姿へと改革を進めるための具体的な取り組みは、次の2つの大きな柱に沿って進めるべきだと考えます。

まず一つは、行財政の基盤整備に重点を置いた改革「自主自立の滋賀県づくりを支える基盤の確立」であり、もう一つは組織運営に重点を置いた改革「ビジョンとミッションを明確にした戦略的・一体的経営体の確立」です。

「自主自立の滋賀県づくりを支える基盤の確立」をめざして、まずは、改革基本方針に基づく、改革プログラムの財政収支改善目標を達成するため、この取り組みを確実に実施する必要があります。併せて、県行政のあり方を抜本的に見直し、その結果や国の中期地方財政ビジョンなどの動向を踏まえて、平成19年度までに、平成20年度以降の新たな財政収支改善目標や具体的な取り組みを設定し、これを着実に実行することにより、自主自立の滋賀県づくりを支える基盤を確立することが求められます。

同時にこのためにも、「ビジョンとミッションを明確にした戦略的・一体的経営体の確立」を図り、地域の自立と協働の自治への転換をめざしていく必要があると考えます。

改革の具体的な取り組みのイメージ



(1) 自主自立の滋賀県づくりを支える基盤の確立

県の施策・事業の抜本的な見直し

非常事態とも言うべき財政状況に対応するため、改革プログラムに掲げた財政収支改善目標の達成に向けて、本年度を初年度とした3年間、鋭意取り組みを進めておられるところです。

この取り組みと併せて、平成20年度以降に想定されるこれまで以上に厳しい財政状況にも対応するため、県が現在実施している全ての施策・事業について、人件費も含め、聖域を設けることなくその必要性を検証し、実施が必要なものについても、その実施主体は本当に県が適切なものか、また、県が実施する場合でも最も効果的・効率的に実施する方法は何かなどについて、抜本的な見直しが必要です。

そのためには、行政サービスの量の低下を伴うことについて、県民の理解を得ながら、利害関係者の圧力などの万難を排して、県の将来像を描けるような見直しを行うことが必要です。

見直しにあたっては、庁内だけでなく有識者や市町職員等を含めたメンバーにより、客観的に検証し、公平性や透明性を確保しながら実施していくとともに、最終的な判断はトップ層の経営会議で行うことが不可欠であります。

なお、現在の厳しい行財政状況に鑑み、平成18年度中に見直しを実施し、可能な限り前倒しして取り組んでいく必要があると考えます。

環境の変化に的確に対応した県行政のあり方の構築

地方分権や市町村合併の進展を踏まえ、さらには道州制およびさらなる市町合併の進展を勘案しつつ、県・市町の役割や民間等との協働を再検証することが必要であると考えます。

(a) 市町との役割分担に基づく新たな協力関係の構築

「滋賀県・市町パートナーシップのあり方検討協議会」報告を踏まえ、さらに、上記の県の施策・事業の抜本的な見直しに沿って、県と市町の新たな役割分担と協力関係を構築していく必要があります。

様々な行政課題に対して、県と市町が対等・協力関係のもとでそれぞれの役割を果たしながら協働して取り組んでいくために、市町に意見の事前聴取や提案の機会を確保するなど県と市町が双方向で議論できる制度として「県と市町の対話システム」を効果的に活用していく必要があります。

また、「市町村優先の原則」、「近接および補完の原理」を踏まえ、住民サ

ービス向上の観点から、市町への権限移譲を一層推進する必要があります。なお、権限移譲にあたっては、市町の規模や能力あるいは意欲に応じて、計画的に進めることが重要です。

(b) N P O や地域等との協働の一層強力な推進

滋賀県らしい「協働」を確立するために、 の「県の施策・事業の抜本的な見直し」や本県の特性を踏まえ、まずは「協働」の概念を整理し、互いが共通の認識を得たうえで、「協働」の実績を積み重ね深めることにより、より厚みのある公共サービスの提供が可能な「新しい公共空間」の形成を図っていく必要があるのではないのでしょうか。

なお、「協働」の実績を積み重ねるにあたって、民間委託の推進あるいは指定管理者制度や、今後制度化が見込まれる市場化テストなどの新たな仕組みを積極的に活用することが必要です。

県勢の持続的発展を可能とする行財政基盤の確立

引き続き想定される厳しい行財政状況に対応するため、今後の本県の人口増加に伴う行政需要の増加や税金などの不確定な要素を考慮し、県の行財政の現状を十分に分析したうえで、複数のシナリオを描いて戦略を検討し、明確な目標を掲げ全庁一丸となって取り組んでいく必要があると考えます。

さらに、 の「県の施策・事業の抜本的な見直し」の結果や国の中期地方財政ビジョンなどの動向を踏まえ、遅くとも平成 19 年度には平成 20 年度以降の新たな財政収支改善目標や具体的な取り組みを設定し、これを着実に実行することが必要でしょう。

(a) 引き続き想定される財政危機回避に向けた戦略的な取り組みの実施

県勢の持続的発展を可能とする健全な行財政基盤の確立のためには、戦略的な財政構造改革の推進が求められます。例えば、プライマリーバランスの黒字化の時期を明記するなどの目標を掲げて、それに向けて事業の大胆な見直しによる事業費の削減、定員削減などの具体的な数値目標を掲げるなど、財源不足解消に向けた具体的な目標と時期を明確にして取り組む必要があります。また、内部事務の業務改革の推進や I T 化等あらゆる手段を活用しながら、戦略的なプログラムによる長期的で不断の取り組みが必要となるでしょう。

(b)積極的な歳入確保・増収策の展開

県勢の持続的発展を可能とする行財政基盤の確立に向けては、歳出面の取り組みに加えて、安定した歳入の確保、さらには積極的な増収策が必要になってきます。

本県の特徴から人口増や景気の回復による増収が期待されますが、滞納整理強化策による収入未済額の縮減など県税収入の確保や、使用料・手数料にかかる受益と負担の見直し、未利用県有地の有効活用や売却などによる財産収入の確保など、自主財源の確保にも最大限努める必要があります。

加えて、本県の増収構造で高いウエイトを占める法人二税の増収を図るべく、優良企業や成長分野の企業などを中心に精力的な企業誘致を行うべきです。

さらに、新たな発想による増収対策も検討してはどうでしょうか。

(c)将来の社会経済情勢や県の役割を踏まえた組織体制の再編・整備等

将来の社会経済情勢や県のあり方の見直しを踏まえた県の役割に基づき、一層スリムで効率的な組織となるよう、既存の枠組みを超えた組織の再編・整備を行う必要があります。

併せて、環境の変化に的確に対応できる警察および教育関係機関の再編も必要です。

また、知事部局においては団塊の世代の大量退職などを考慮して思い切った定員削減を行うとともに、教育委員会、警察本部などにおいても、定員の見直しに向けた積極的な取り組みが必要です。さらに、査定昇給制度の導入検討も含め、職員手当を含む給与の見直しを行うなど、総人件費の抑制や福利厚生事業の見直しに努める必要があります。

(d)公社・事業団等外郭団体の見直し等

公社・事業団等外郭団体は、県の施策展開と密接に関連して事業を実施してきたことから、各団体ごとに多寡はあるものの財政的・人的支援を行い、団体の経営にも関与してこられました。

しかしながら、最近の県の厳しい財政状況に鑑み、団体が実施する事業についても一層の見直しや減量化を進め、県の財政支出の縮減を図る必要があると考えます。今回の本委員会の「外郭団体の見直し計画策定に関する提言」を踏まえ、県は団体に対する関与を見直し、各団体は主体的、自主的な経営を行うことが求められています。

また、病院事業や工業用水道事業など地方公営企業についても、効率的な運営や減量化を徹底することにより経営の健全化を目指すとともに、事業の活性化を図る必要があります。

(e) 地方税財政制度の改革に向けた国への強力な働きかけ

県が計画的に行政改革を進めても、根幹にかかわる国の制度が地方分権の趣旨と相反するようであれば、県の行政改革の努力が無に帰す恐れがあります。

今後の地方税財政制度の改革が、地方の意見を十分に反映し、真に地方分権の推進に資する改革として着実に推進されるよう、全国知事会をはじめ地方六団体とともに、国への働きかけを強力に実施すべきだと考えます。

(2) ビジョンとミッションを明確にした戦略的・一体的経営体の確立

(a) トップマネジメント機能の強化および効果的・効率的な組織運営

多様で複雑化した行政課題や将来を見据えた政策課題に的確・迅速に対応し戦略的に行政経営を行うためには、トップマネジメント機能を十分に発揮させる視点から行政経営戦略会議の構成や位置づけ等を見直す必要があります。

また、限られた経営資源を有効に活用し県民ニーズに的確に対応するべく、現場対応を重視した迅速なサービスの提供を行うため、実施部門の部局長の権限と責任を明確にしながら、管理部門から実施部門への庁内分権をより一層進める必要があります。

加えて、自律性・柔軟性・機動性の高いグループ制の運用、内部管理事務の効率化等を徹底することにより、成果重視・スピードアップ・コスト意識の徹底された効果的・効率的な組織運営を実現する必要があると考えます。

(b) 各種ツールの見直しと連携による効果的なPDCA型行政運営の確立

本県では、平成 11 年度の施策評価の導入に始まり、「しがベンチマーク」、組織目標、中期計画進行管理などにより、PDCA 型行政運営の確立に取り組みられてきたところですが、未だ各ツールの本来の機能が十分に発揮されず、一方で職員に相当な負担感が出ているように思われます。

限られた資源を有効に活用するため、目的志向や成果主義を重視した効果的な行政運営の確立をめざして各システムの位置づけや活用方法を再度見直し、政策を評価するシステムの充実も視野に入れながら、ツールの整

理・統合も含め総合的・体系的に再構築する必要があると考えます。

また、これらのシステムを活用して県民への説明責任を果たすとともに、行政運営の透明性の一層の向上をめざして県民が必要とする行政情報をより一層わかりやすく提供するなど、工夫された情報提供や情報の公開が求められます。

さらに、昨今の公務員に対する県民の厳しい視線の中、公務に対する県民の信頼を確保し、県民とともに県政を運営することを目的としたコンプライアンス制度を確立する必要があるでしょう。

(c)効果的・効率的で安全なIT化県庁の推進

情報システムの全体最適化を進め、効果的かつ効率的な情報システムの実現に資する業務改革を推進しライフサイクルでのコスト低減を実現するとともに、情報セキュリティマネジメントを確立し社会的責任に資する安全な情報システムの運用に努めるなど、効果的・効率的で安全なIT化県庁を推進する必要があります。

(d)自己革新へと向かう人材の育成と人事管理

行政改革の取り組みを実行していくのは職員であり、その取り組みを実効あるものとするためには、分権型社会を担うにふさわしい県職員を目指し意識改革を一層進めるとともに、職員が行政改革への強い意志を持って取り組む必要があります。

このため、「人材育成基本方針」に基づき、改革精神を持ち地域経営の視点で使命感と目標を持って自律的に行動し、自ら成長する「自律型人材」の育成に体系的・戦略的に取り組むとともに、個々人のキャリアビジョンに基づいた長期的な人材育成の取り組みを実施する必要があります。

また、スペシャリストやゼネラリストなど多様な働き方の選択、若手の登用、職員の意欲や潜在的な能力を引き出すような人事評価制度の検討・整備なども必要でしょう。

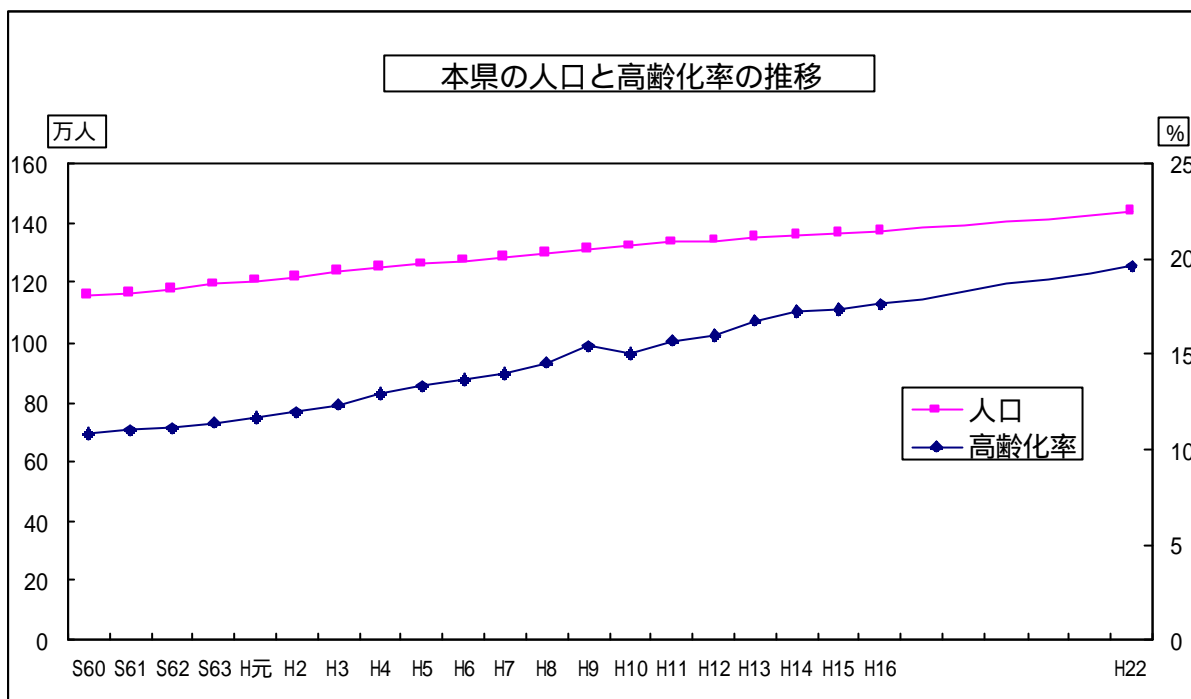
4 提言の実現に向けて

本県をめぐる社会経済情勢、とりわけ厳しい行財政環境の中で、分権型社会にふさわしい「自主自立の滋賀県づくりを支える基盤」を構築し、「ビジョンとミッションを明確にした戦略的・一体的経営体」を確立することにより、地域の自立と協働の自治への転換をめざしていく必要があります。

今回の提言は、このために求められる行政改革を体系的に示したものです。県におかれましては、この提言の趣旨に沿って、概ね5年間を目途として、明確な目標を掲げた行政改革の大綱およびその実施計画を策定し、実現に向けて着実な改革に取り組まれるよう期待します。

なお、本委員会においても、県の行政改革の取り組みについて、その内容と進捗の状況を確認することにより、改革のサポートをしていきたいと考えます。

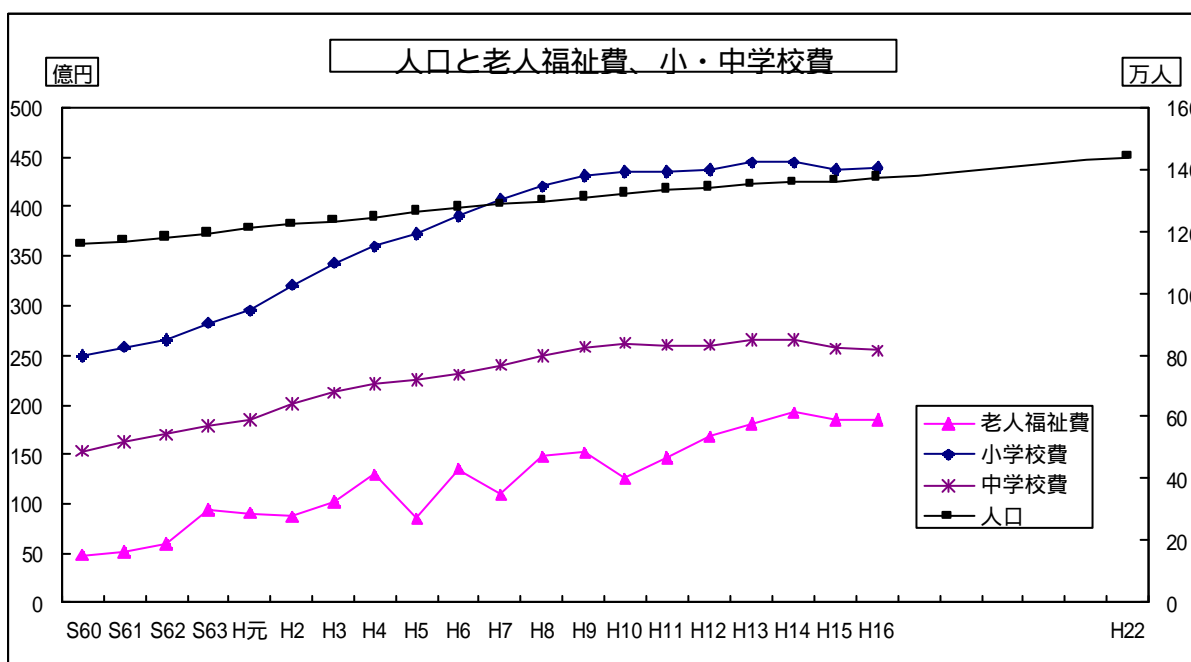
【図 1】



(注) 平成16年度までは「滋賀県推計人口年報」による。

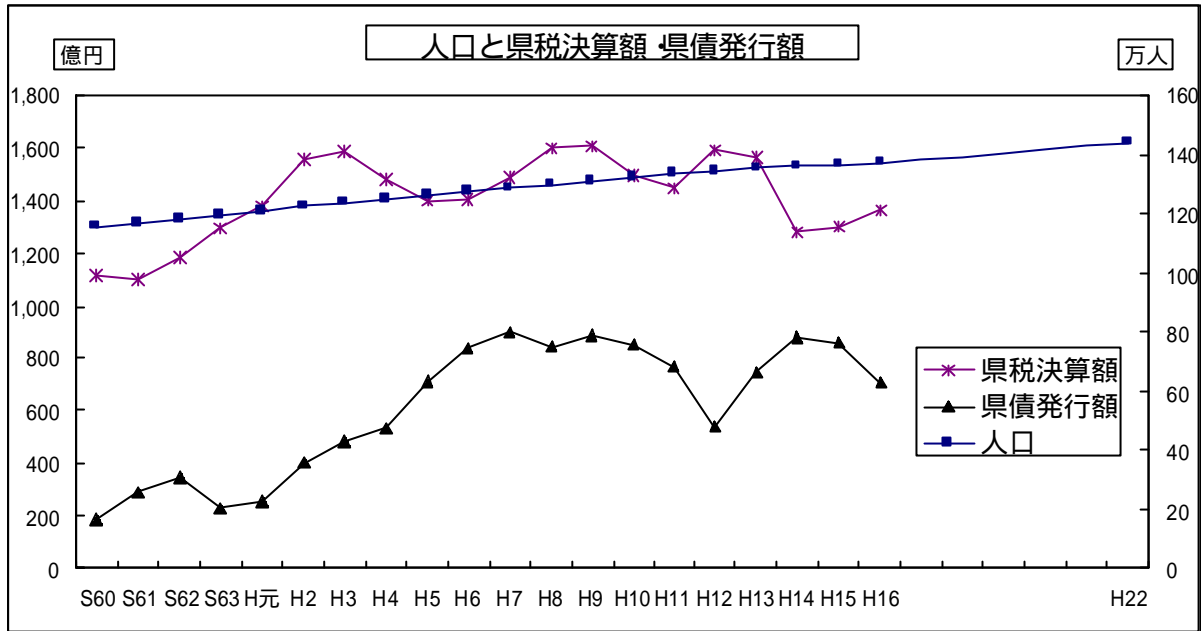
平成22年度は国立社会保障・人口問題研究所による将来推計人口(平成14年3月推計)。

【図 2】



(注) 人口は図1に同じ。その他は普通会計決算額。

【図3】



(注) 人口は図1に同じ。その他は一般会計決算額。