

三重県における行政改革

北川 正恭

要約

情報化の急速な進展に伴い、時代は大きな転換期にある。

日本のあちこちで「行政改革」が叫ばれ、地方分権、規制緩和、情報公開等について活発な議論が展開され、行政のあり方が根本的に問われている。折しも、国では地方分権推進委員会が4次にわたる勧告を終え、地方分権推進計画の策定が進められているところである。地方自治を真に住民の立場から進めていくためには、国も地方自治体も「自覚」と「責任」をもって時代の流れを真摯に受け止め改革を図る必要がある。

三重県では、「生活者を起点とする行政」への転換を目標に、1995年度から「さわやか運動」と称する改革を進めてきた。これまで、事務事業評価システムの導入、マトリックス予算、業務契約方式、使い切り予算からの脱却、住民参画の推進等の取り組みを行ってきた。さらにこの運動が実を結ぶためには、今の県の組織、行政の運営方法について抜本的かつ集中的な改革が必要である。これが1998年度に向けて取り組んでいる「行政システム改革」である。

この改革は、生活者の視点から、「分権・自立」、「公開・参画」、「簡素・効率」をキーワードにして、現在の県の役割、システム、組織を抜本的に見直そうとするものであり、単なるリストラのための改革ではない。

キ - ワ - ド

生活者起点の行政、事務事業評価システム、分権・自立、公開・参画、簡素・効率

はじめに

私は、常々、この時代を社会構造の枠組みそのもののあり方が問われる大きな転換期と考えてきた。そして、この転換の時代をつくりだしてきたエネルギーは、ほかでもない世界的規模での情報化の進展であろう。今日、情報は国境を楽々と飛び越え、リアルタイムで双方向に自由に行き交うことができる。世界中の人間が瞬時のうちに、同じ情報を共有できる時代となった。ソ連や東欧諸国の社会主義体制の崩壊という世界地図を大きく塗り替える事件も、情報が巨大な力をもって、時代を動かしたものだと言える。

一方で、情報化の進展は、価値観の根本的な転換を求めることとなった。これまで、普通であったこと、当然であったもの、常識としてきたことが、根底から覆されることは少なくない。非常識の常識、常識の非常識を考えなければならないのである。

戦後、日本は、官民一体となった護送船団方式と言われる日本独自のやり方で世界有数の経済大国となった。かつては、日本のやり方が賞賛された時代もあったが、やがてこれが国際ルールに背くものとして海外から非難され、今では世界の流れについていけない時代遅れのものと考えられつつある。これからも豊かな日本を築いていこうとするならば、早急に自らの社会の仕組みを国際ルールに合わせたものに変えたとともに、今一度自分の体質を見直す必要がある。

日本を支える地方自治体もこうした流れを避けて通ることはできないのであり、世界の流れに遅れを取らないよう、ここで自らの自己変革を進めなければならない。

1 生活者起点の行政

「お役所仕事」という言葉を住民から聞くことがあるが、これは、多分に行政の仕事を揶揄しての表現であろう。尋ねたいことがあって役所へ行ったら、たらい回しにされた、対応者の対応が無愛想だ、申請を出したがなかなか返答がない、と数えあげればきりが無いが、これらは行政の対応に対して抱いた不満をどこへももっていくことができず、自然に出てきたグチがこの「やっぱりお役所仕事」という言葉の中にあるのではなからうか。

行政は、巨大な独占企業として君臨してきた。行政の活動には競争という認識がほとんどなかった。このため、行政側の判断でつくられた行政サービスが一方向的に住民に向けられてきたのである。民間企業が提供する商品やサービスならば、消費者の支持が得られな

ければ価格が下がり、いずれは淘汰されることとなる。一方、競争の働かない行政サービスにおいては、民間企業にあるような自浄作用が働きにくく、非効率で無駄な行政活動であってもあまりかえり見られることなく前例踏襲的に進められ、結局、住民の負担となつてはね返る結果となる。

ところが、先ほど述べたように社会情勢が大きく変わり、行政自身が財政的に逼迫する一方で、住民の価値観の多様化や民間経済の成長が進み、行政の力もサービス内容も絶対のものではなくなっている。加えて、情報公開に対する認識の高まりは、行政の内部を次々と暴き出すようになった。

行政は自らの活動を評価し、新たな存在価値を創造していかなければならなくなっている。それが意識改革の始まりである。既成の概念を、従来のシステムを、ゼロベースで再考し時代に相応した行政のあり様を求めるための意識改革が必要である。

また、この意識改革は、行政サイドだけの意識改革であってはならない。住民の方が一緒になって考えてもらう意識改革とする必要がある。なぜならば、これから進める改革は行政と住民が後に述べる「分権・自立」のもと、それぞれ一定の役割を果たしながら、自らの力で時代の流れに沿う地方自治をつくり出そうとするものだからである。

ところで、行政に意識改革が必要であるとしても一体何を求めている意識改革と位置付けるのか。言い換えれば、為政者（知事）としての今後の三重県政の方向となる根本的な理念は何かである。私は、これを「生活者起点の行政」とした。行政の役割を「サービスの提供」という観点から見直し、生活者の視点に立った行政サービスを展開していこうと考えたのである。

なお、本稿では「生活者」という言葉を住民（県民）という意味で使っている。県政のあり方を表現するにあたって、住民を精神的な充実も含め真に豊かな生活を求めて努力する「生活者」としてとらえようとする趣旨である。

では、この生活者起点の行政は、これまでの行政とどこが違うのであろうか。一つはサービスを産み出す視点の考え方である。行政が行うあらゆる活動は、直接・間接の違いはあるにせよ、終極的には住民へのサービスの提供にある。ところで、このサービスは何をもって必要と考え、どのような基準でその内容を決めるのであろうか。従来の行政は往々にして行政サイドの一方的な視点で決めてきたきらいがある。県民のため、国民のためと言いつつも行政の都合がかなり優先されてきたのではないか。そのよい例が、縦割り組織にぶら下がった類似事業群である。受け手である住民から見れば、同じ道路や同じ施設

が、何々省・何々部という行政の担当部局の違いだけで、採択基準、予算の付き具合が異なり直接の受益者である住民を拘束する。中央省庁の省・局益や県の部益のために事業をつくり予算獲得に奔走するのである。また、行政の決めた方針や基準が地域の実態に合わず、効果という視点で見ると、極めてお粗末な結果としかならないような例は少なくない。これらの例で何が不足しているのかは明らかである。消費者（この場合住民）のニーズの外で行政がメニューを作り、その中から選択しると相手に迫っているのである。今行政に求められているのは、行政サービスの受け手である住民の立場から、何が必要で何が不都合になっているかを出発点とした施策を展開していく姿勢である。

二つ目は、サービスの実施にあたっての住民と行政の役割の考え方である。行政と住民が与えるものと与えられるものとの関係にある間は、「官」の論理が優位に立つ。これが日本の経済が右肩上がりの時代の行政である。だが、時代の流れは、こうした枠組みを許さなくなってきた。今後、住民と行政はパートナーシップ、対等の関係で地域づくりを進めていくべきである。そのためには、住民を責任ある行為者ととらえ、その自主性を尊重することが求められる。行政が必要以上に介入することは改め、個人や団体、企業の自主性、自発性を尊重し、自己の責任で自由に選択することを基本としていく必要がある。何もかも行政が行う姿勢を転換し、行政が行うこと、行政の限界を明らかにして、住民の選択に委ねることとする。これを進めるためには、当然、行政がもっている情報を住民に提供し共有していくことが重要となる。住民の積極的な関与とサービスに対する選択が、地方の政策能力を高め、より高次の地方自治を産みだす。

生活者起点の行政とは、地域の主体性を尊重するということであり、個性的な行政の展開を進めることである。中央集権による一律的な行政からは生活者の視点は生まれない。住民に身近な市町村や県などの地方自治体が、自らの判断と責任で行政サービスを展開できるようになることから生活者起点は始まる。ところで、この生活者起点の行政を進めることは、行政にとって大きな責務を負うことにもなる。サービスを企画し実行する担い手としての自らの行動に対する評価と説明責任である。サービスの受け手を起点として行政が展開される以上、行政が行った行為について受け手を起点とした評価を行うとともに、その成果がサービスの向上にフィードバックされるようなシステムが必要である。また、サービスの提供方法やその結果について受け手に対し十分な説明を行う責任を持つこととなる。一方的な行政システムは生活者起点とは相いれない。

このように、「生活者起点の行政」とは、精神的な充実も含め真に豊かな生活を求めて

努力する住民の自立を支援し、その責任ある行為を尊重するとともに、その住民の視点から行政活動を考え、行政サービスを決定していこうとするものである。

冒頭に述べたような転換の時代にあって、三重県政の流れは、「生活者起点の行政」を実現することにある。

2 さわやか運動の展開

三重県では、生活者起点の行政を実現するため、「サービス・分かりやすさ・やる気・改革」の頭文字をとって、「さわやか運動」と名付け、県政全般にわたる行政改革運動に取り組んでいる。

行政は、長い集権体制の中で牢固としたシステムを形づくっており、職員の意識の中にも頑な保守性が浸透している。このため、一朝一夕に改革が完了するものではない。要は確固とした目標に向かって（三重県の場合は、先の生活者起点）、行政のシステム、職員の意識を粘り強く変えていくことである。

以下、「さわやか運動」のもと、これまでに取り組んできた事例をいくつか紹介してみたい。

(1) 事務事業評価システムの導入

中央集権体制の下、県の事業はややもすると国追随になりがちであった。しかも、自分たちが行っている仕事は何を目的とし、どのような成果を期待しているものなのか、期待した目標は達成されているのか等については、大した関心が払われることなく淡々と事務的に仕事が進められる場合が多かった。行政の管理サイクルであるPlan（企画）、Do（実施）、See（評価）のうち、従来の行政に決定的に欠けていたのは、See（評価）の部分である。その結果、職員は予算獲得にあたっては全力を注ぐが、事業が終われば後は知らないという、県民からみれば全く無責任な体質が生まれる。

また、事業効果の低いムダな予算が堂々と計上されていたりする。

改革のためには、自分たちの仕事を適切に評価できなければならない。そして、前例踏襲で硬直しがちな行政の予算・事業を根本的に見直し、本当に必要な仕事を最も効果的な方法で遂行していけるような仕組みを構築する必要がある。

そこで、職員が自らの仕事を見直し、自らの責任で目標を定め、管理を行っていくとい

う、職員参加・ボトムアップ型の改革の仕組みとして「事務事業評価システム」を導入し、これをさわやか運動の根幹に据えた。

事務事業評価システムは、事務事業を目的そのものから見直し、その目的を成果指標という表示形態で表し、費用対効果の評価を行い、目標管理を行っていくシステムである。

このシステムでは、事業がもつ目的の妥当性を評価することから始まる。事業の本来の目的は何か、今でもその目的は妥当性を欠いてはいないか、ということ常を問い続けなければ、いつの間にか事業は形骸化し、政策がマンネリ化してしまうのは明らかである。妥当性の評価にあたっては、県の総合計画（後に述べる県の総合計画である「三重のくにつくり宣言」）の政策体系に基づいて評価を行う。各事務事業は行政の政策目標を達成するための手段として遂行されるものであり、当然、それらは、政策目標の体系である総合計画の政策体系のなかで、きちんと位置づけられ整理されているべきものである。全体の政策体系のなかで各々事業が目標に対して真に有効に機能しているのかどうかを検証し見直しをしていくことが肝要である。

事業目的の捉え方については特に工夫を凝らし、誰を（対象）、どのような状態にもっていきたいのか（意図）、それにより到達すべき上位の目標は何か（結果）という三つの要素で表現することとしている。このことにより、曖昧で包括的な表現を排除して厳密な目標設定ができるし、「結果」を明らかにすることで、個々の事業評価だけでなく、上位の政策目的から事務事業を設計し、より上位の視点から事務事業の相互、補完の関係も視野に入れた評価（全体評価）、改革を行っていくことができるのである。

明確化された目的については、その達成度合いを計るための物差し作りが重要となる。（この物差しを「成果指標」と呼ぶ）。この「成果指標」は行政側から見た到達目標ではなく、サービスの受け手の県民にとって成果は何であるかがわかる指標とすることが必要である。

定性的な評価だけでは、本当にその事業が効果を上げているのかどうか具体的に見えてこない。各事業のもつ効果を数値化して表すことで、より目標が明確となり、具体的な分析と評価が可能となる。前例踏襲的な仕事を改め、目的・成果志向、結果重視の仕事としていくためには、企画(Plan)と実施(Do)だけの循環になりがちであった従来の行政活動に評価(See)を明確に位置づけ、Plan - Do - See の循環サイクルを定着させることが必要であるが、この事務事業評価システムがそのための重要な役割を果たすのである。

1997年度予算策定にあたり、初めてこのシステムの構築に取り組んだが、結果とし

て、約 3,000の事務事業のうち見直しは約 400本に上がり、約63億円の事業費を削減している。

(2) マトリックス予算

三重県では、学校の問題は教育委員会、カウンセラーや児童相談のことは健康福祉部の所管となっているが、大きな社会問題となっているいじめの対策について、両部の間にこれまでほとんど話し合いがなされていなかった。こういったところに縦割り行政の弊害が端的に現れている。「中央省庁は省益あって国益なし、県は部益あって県益なし」では、住民の理解は得られない。部局間の壁が子供の問題よりも高かったのである。

そこで、1996年度予算から中央省庁に直結した県の縦割り行政に横串を入れるため、各部局の連携の下、環境、情報等の政策課題別（1996年度：19項目、1997年度：22項目）に横割り予算を作成した。

これは、「マトリックス予算」と呼んでおり、縦割り行政の弊害を解消するとともに横断的・総合的な行政を行おうとするものである。

このことにより、関連する事業を総合的に調整し、適正な進行管理を行うことが可能となり、より効果的・効率的に事業を進めることができるわけである。

(3) 業務契約方式

「さわやか運動」による様々な改革の参考とするため、1996年 7月、総務部長を団長とする県職員 6名の調査団をニュージーランドに派遣した。

ニュージーランドの改革の基本戦略は、行政の守備範囲について可能な限り民間の自由な経済活動を容認し、公共部門による関与の度合いを厳しく限定するとともに、従来の公共サービスに市場原理を適用するとの考えにたって、公共部門の組織再編と一部民営化を断行することであった。そして一方で、行政運営について、民間企業の経営手法も参考としつつ、契約関係に基づく行政運営の手法を導入して、行政府の各組織における効率性を高めるとともに責任の所在を明確にすることにあつた。

契約ベースによる行政運営手法は、日本の行政運営の手法と相当異なっており、これをそのまま三重県に導入することは困難であるが、先に述べたマトリックス予算の執行を担保する方法に応用し、明確な責任体制のもとで、一定の期間内において目標とする成果を担保する「業務取り決め書による事業遂行制度」を創設することとした。

三重県においては、生活排水処理施設の整備についてそれぞれの地域の特性に応じた整備手法（公共下水道、農業集落排水、合併浄化槽など）を選択し、計画的かつ効率的に推進するための「生活排水処理アクションプログラム」を策定したところであるが、1997年度は、まず、この制度を生活排水対策事業に適用し、事業の調整を受けもつ環境安全部長（事業調整部長）と土木部長、農林水産部長（以上事業実施部長）が、年度ごとに、「目標達成率」等を定めた「業務取り決め書」を取り交わすこととした。また、この「業務取り決め書」の内容、結果は県民に対して公表することにしており、県庁内部だけの契約ではなく、県民との契約という意味あいも含んでいる。

（4）使い切り予算からの脱却

予算の単年度主義は、多くの問題点を抱えている。残したら来年度の予算査定に響くということから、使い切り予算となって、本来の事業予算が年度末に備品などに充てられるなど、強引な予算消化が実施されていたりすることがある。

このような「予算はムダ使いをしても使い切るもの」という悪癖から脱却するため、与えられた部局単位の予算を節約すれば、次年度に節約分の二分の一を優先配分するという「予算節約システム」を1996年度に導入した。

この結果、例えば、環境安全部では「コピー枚数を減らす」を合言葉に徹底した節約を行い約900万円の節約につながったことなど、1996年度の節約分は1億円強となったのである。

（5）住民参画の推進

旅費等の不適正な執行、いわゆる「カラ出張」について、県民から強い批判を受けた。徹底調査をして、三役と幹部職員が何回も議論し、その返還と改善策を決め、官官接待を廃止するとともに、旅費、食糧費等の公文書を原則公開とし、その基準を定め、非開示とする場合にはその理由を明確に示さなければならないようにした。

地方分権をいうときに、こういったことをあいまいにして進むことはできない。地方分権が進めば、地方自治体の自己決定権は拡充し、役割はますます大きくなる。地方自治体では情報公開制度を活用した県民の監視が当然に強くなる。

情報公開に基づく住民参加による行政と住民の自立は、相互に深くかかわりをもつのであり、もはや「依らしむべし、知らしむべからず」の論理は通用しない。

行政施策と税金が身近に感じられないから、昨今の政治不信、行政不信を生んでいる。そういう意味で、行政がまずもって追求しなければならないのは、透明な組織、公正・公平なル・ルである。それにより、税金がどのように住民の利益のために有効に支出されているかが明らかになり、納税者としての意識も醸成されるものと考ええる。

(6) 県職員による職場環境の改善

「さわやか運動」推進の一環として、県職員から職場環境等についての改善に関する提案を自由に出させ、幾つかの改善を図ってきた。

例えば、女性職員の事務服の着用の自由化であり、これは男女共同参画という視点が大きい。また、毎週水曜日をカジュアルウェアデーと決め、その日はネクタイにスーツといったお決まりの姿ではなく思いおもいの自由な服装で出勤している。型にはまらない自由な発想をとということである。

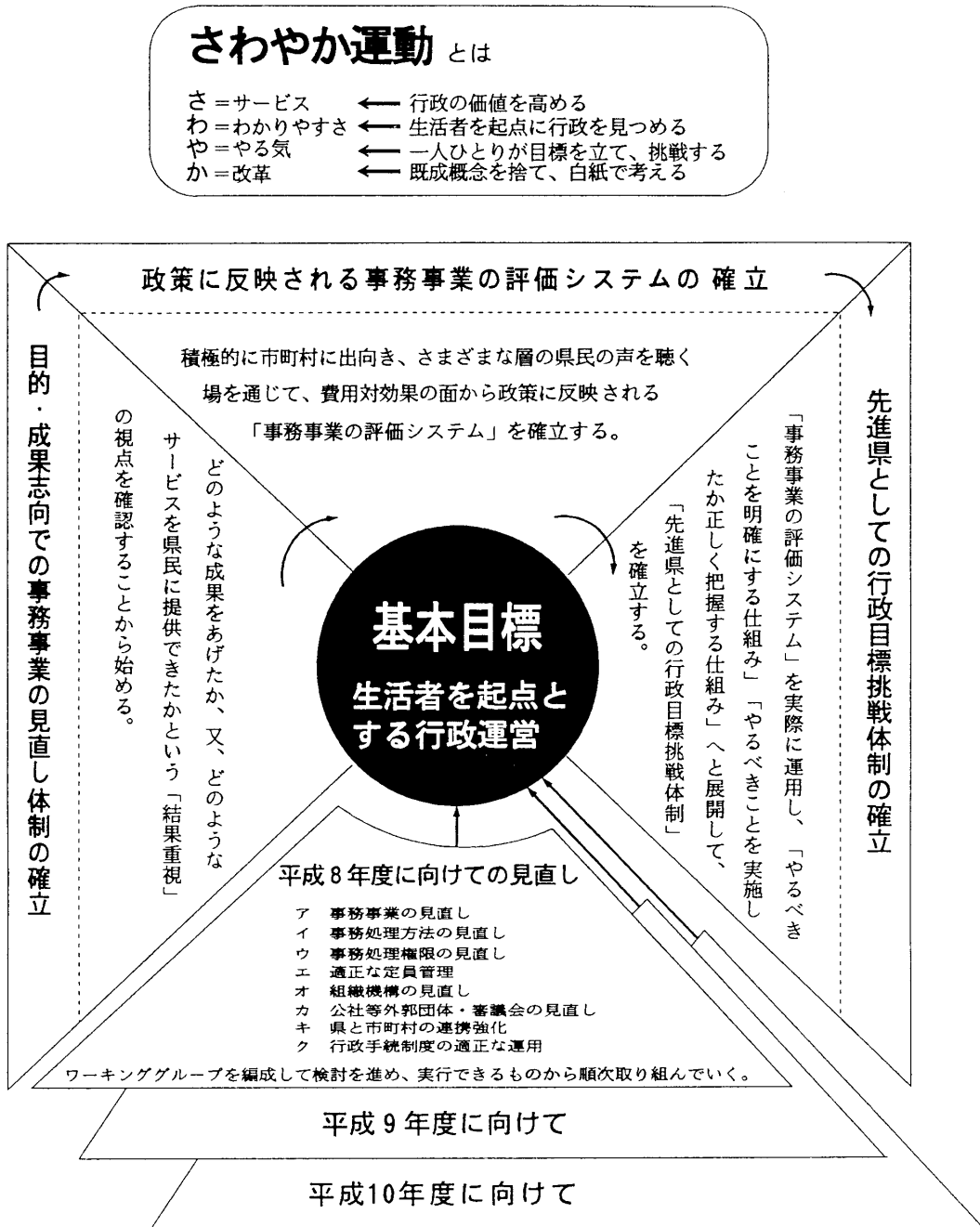
そのほか、喫煙室を設ける分煙化の取り組み、名札の大型化、名刺をデザイン化しその経費を公費負担とすることなどを職員からの提案に基づき実行してきた。

これらは、いずれも職員の意識改革を図るための取り組みである。

「さわやか運動」は、1995年度から「ホップ」、「ステップ」、「ジャンプ」の3年間の取り組みとして改革運動を進めてきた。この運動の目標とするところは、(1)どのような成果をあげたか、又、どのようなサービスを県民に提供できたかという「結果重視」の視点を確認することからはじめる目的・成果志向での事務事業の見直し体制の確立、(2)積極的に市町村に出向き、さまざまな層の県民の声を聴く場を通じて、政策に反映させる「事務事業の評価システム」を確立すること、(3)「事務事業の評価システム」を実際に運用し、「やるべきことを明確にする仕組み」「やるべきことを実施したか正しく把握する仕組み」へと展開して、先進県としての行政目標挑戦体制を確立すること、であった。

改革は終わりのないものである。「さわやか運動」は生活者起点の行政を展開するための土台となるものであり、今後の改革運動のなかで発展させていきたい。

図一 1 「さわやか運動」の具体的な展開イメージ



基本目標 行政の役割を「サービス」という観点から見直し、県民一人ひとりに目を向けた「生活者を起点とする行政運営」を基本目標とする行政改革推進運動である。

目標期間 3箇年（平成7年度～平成9年度）

3 行政システム改革の基本的理念

以上紹介してきたように、「生活者起点の行政運営の確立」を基本目標として、職員の意識改革を主眼に「さわやか運動」と銘打った改革を進めてきた。

一方、1997年11月、三重県は、「三重のくにづくり宣言」と題した新しい総合計画を県民に明らかにした。この計画のなかで、生活者起点の県政の推進のため、「住民の自主性の尊重」、「地域の主体性の重視」、「より良いサービスの提供」を県の施策の基本方針として掲げた。この総合計画は、県民への公約である。

生活者起点の行政運営をめざす「さわやか運動」の精神を発展させこれを実のあるものとするとともに、県民に対する公約である「三重のくにづくり宣言」（新総合計画）の確実な推進を図るためには、従来の行政の考え方や枠組みを見直し、組織、機構、定員などの外形上の改革にとどまらず、職員一人ひとりの意識の持ち方、対応の仕方、組織運営の方法など、機能面の改革を含むシステム全体の構造的な改革を行う必要がある。そのための集中的な取り組みが、これから紹介する「行政システム改革」である。

すべての公共サービスにかかる費用が住民の税金等によって賄われていると考えれば、公共部門にとっての納税者は企業にとっての顧客と同じである。顧客満足度の向上が企業の基本的な行動原理であるように、公共部門も公共サービスの利用者の満足度が向上するように努める必要がある。このため、三重県の行政システム改革の理念を「住民の満足度の向上」とし、改革は公共サービスを受ける住民の立場に立って進めることとした。

生活者の立場に立てば、国の縦割り施策を住民の暮らしに密着した地方の行政サービスにそのまま適用する仕組みは是非とも避けなければならない。例えば、住民にとって同じ道路でも、建設省が整備する一般道路、農林水産省が整備する農道、林道などがあり、これらは、各々の省庁が個別の施策に基づいて整備しているため、道路のネットワークとしてみれば過剰な投資が行われたり、ある地点で道路の起点・構造が突然変わってしまったりする。このことは、サービスの受け手の立場という視点が極めて希薄であることに起因する。これからの行政は、行政サービスの受け手の立場に立って、様々な角度から総合的に政策を進めていく必要がある。

また、これまでの統制的な集権システムにおいては、先ず国があり、それから県、市町村そして住民がいる、という構図だが、これからは、この順番を逆にして、先ず住民がいて、必要があれば市町村、次に県、最後に国がある（補完性の原則）という自立的な分権

システムに切り替えなくてはならない。

そのほか、公共サービスを受ける住民の立場に立つならば、税の使途について住民の知る権利を確保するとともに住民の参画を促すことや最小の費用で最大の効果をあげる努力が行政に求められる。

そこで、このシステム改革にあたっては、民間や、市町村、県の自立を核とする「分権・自立」、公正で民主的な行政を進める原点である「公開・参画」、最小の費用による最大の効果を目的とする「簡素・効率」の3つをキーワードとして改革を進めることとし、県行政の守備範囲、行政運営のあり方、組織機構のあり方について抜本的な検討を行うこととした。[図2参照]

4 行政システム改革の具体的な方向

(1) 分権・自立

公共サービスの受け手の立場に立って行政を進めるためには、可能な限り住民に近いところで権限と責任をもってサービスを提供することが必要である。

そこで、改革の第1のキーワードは、「分権・自立」型の行政システムの構築ということになる。

1) 地方分権の推進

地方分権推進委員会は1997年10月9日、第4次勧告を橋本首相に提出した。委員会による第1次から第4次の勧告内容は、500項目を超える機関委任事務の廃止や地方税財源の強化を盛り込んだ内容となっており、政府は、これらの勧告を受け、地方分権推進計画を作成することとなる。勧告内容は、多くの点で国の関与を残しているとはいえ、地方分権を推進するための基本的な条件整備の必要性を示しており、今後の国の前向きな取り組みを期待したい。なお、これに係わって、機関委任事務制度と地方自治の問題点について別途(「ジュリスト」1996.11.1(No.1100))私の所見を述べているので参照願いたい。

一方、地方自治体としても、地方分権が決してバラ色のものでないことを自覚すべきである。国から補助金をうまく取る職員が優秀とされ、国への陳情が行政目的実現の手段として重要な位置を占めてきたのがこれまでの地方自治の姿であった。ある意味では、国から下りてくる法令、通達等に従い、与えられたものを執行するというこれまでのシステムの方が楽であるのかもしれない。だが、そういう姿勢はもはや時代の求めるものではな

い。私が意識改革を強調するのはこの点にある。「地方分権」には、「自立」という視点が絶対に不可欠である。そして、「自立した自治体」をめざすためには、施策を自由に選択できる権限や財源の整備を図るとともに、地方自治体の「自立意識」と「実行能力」が求められる。

地方分権が大きく叫ばれるようになったが、現実には強い集権体制の構造が根を張っているのも事実である。地方分権を考える場合、国から見た事務整理としてとらえるならば、単に事務の移管としてのレベルでしかない。地方からの視点として何が必要であるかを国も地方自治体もしっかりと見据える必要がある。

2) 市町村の権限強化（県から市町村へ）

国と地方自治体の関係に抜本的な改革が必要であるように、県と市町村の関係についても思い切った見直しが必要である。

三重県では、現在県がもっている権限や事務を積極的に市町村へ移譲していきたいと考えている。先述の地方分権推進委員会の第4次勧告においても県と市町村の関係について一定の整理方向を示しているが、この実現のための法律の整備等国の具体的な対応を望む一方で、県としては、さらに踏み込んだ権限移譲が必要であると考えている。繰り返し述べることとなるが、住民に近い市町村ができる限り権限と責任をもち、そのもとで事務が完結できるシステムをつくっていくことが地方分権を推進するためには不可欠であり、生活者重視の行政に叶うものである。県と市町村の間で連絡会議を設け、お互いのキャッチボールの中から移譲項目の選定を進めてきた。その中から、まず建築基準法（建築物確認申請）施行事務など10項目が対象としてあがっている。

権限と仕事の役割を見直すためには、お互いの信頼・理解と自治意識に対する意欲が必要である。長い間守られてきたシステムをいざ変えるとなると、強い防衛意識や仕事への不安が急激に台頭し、保守的となりやすい。このことが、地方分権の推進にとって、大きな足かせとなる。お互いの「意識改革」によって、移譲の枠を広げ徐々に「三重県での分権」を進めたい。ただ、権限を移譲するといっても一足飛びに可能となるものではない。特に、財源や専門的知識・技術についての不安感を払拭するための配慮は必要である。円滑に進めるため、一定期間、所要の財源措置を講ずるとか、市町村職員に対する研修を実施するなどの対応を県としては進めていきたい。

3) 県の組織及びその運営方法の見直し

「分権・自立」のためには、県と市町村の関係を見直すとともに、県自身が自立し、実

施する業務の対応を生活者視点へと改めなければならない。

現在、三重県には、7つの県民局（三重県での総合出先機関）があるが、生活者起点を考えるならば、出先機関の重要性を再認識する必要がある。そこで、これまで本庁の権限として進めてきた事務をできる限り県民局に移譲し、県民ニーズに的確に対応できる組織としていく。具体的には、人事・予算などの権限の一部を県民局長に与えてその権限を強化するとともに、県民局内にある各事務所を再編して部制（例：県税事務所 県税部）とし、総合的な調整機能を担える体制を整える。これにより、県民局の担当者は、県民への対応について、地域の実情に応じ自らの責任で迅速な処理が可能となる。また、県民局の中にある各事務所は本庁とのパイプが強く縦割りのシステムとなりがちであったが、局長を中心とする総合調整機能を整備することで地域の実態に則した総合的な施策をめざすことができる。

一方、本庁の組織もこれまでの縦割りの閉塞性を排し、多種多様な行政需要に機動的・弾力的に対応できる組織、システムとするため、マトリックス組織の編成や組織のフラット化（多階層のラインからグループ制へ）を行うこととする。マトリックス組織は、縦割りの行政分野を超えた総合的な企画機能の強化を図るとともに、各部局に関連する県政の重要課題についての的確かつ迅速な対応を行おうとするものである。

そこで、本庁組織については、企画、実施、評価の各機能を充実しつつ、総合行政を展開するため、各部を横断的に所管する部門を「局」として設置し、個別の行政サービスを提供を担当する部門を「部」とすることとし、また、総合計画の確実な実施という観点から、総合計画の政策の柱に沿って部の再編を行うこととした。

グループ制の導入はこのシステム改革での組織運営の重要な改革項目である。これまでの県の組織は、係を最小単位として係長がいて、その上にいくつかの役職があり、そして、課長、次長、部長がいるという幾重もの階層構造から成り立っていた。また、係ごとに仕事が細分化され固定されていた。今回、この係制を本庁も県民局も廃止し、各課（県民局ならば各部）ごとに7名以上の職員からなるグループをつくり、このグループの弾力的で機動性ある活動を行政活動に活かすこととした。グループ制を導入する目的とするところは、組織階層をフラット化することによって意思決定の迅速化を図ること、組織を大括りにすることで業務の繁閑や優先度に合わせた人事配置をしやすいとともに、新たな課題等に迅速・的確に対応できる体制とすること、職員の能力、経験、知識を發揮しやすい組織運営とすること、である。

とかく行政は前例あるものには強く、未踏のものを切り開く柔軟な発想に欠けると言われる。縦割り組織の弊害部分を見直し、行政の柔軟性を高めていきたい。

4) 人材育成

組織の見直しとともに、県が分権・自立を進めるうえで必要なことは、サービスを作り出す人材である。地方分権を進めるということは、地域住民の選択による個性ある行政活動が各自治体で展開されるということである。しかも、これまでのように国が作成した模範例に従って計画をつくるというような受身的な態度ではなく、自分たちの力で考え出していかねばならない。そのため、当然に職員の政策形成能力がその自治体の力量を左右する。また、後に述べるように、今後の行政は住民への公開とその参画のもとで進められるものである。ならば、職員には、住民に対し政策を十分に説明しその理解を得るとともに、住民からの問題提示には責任をもって応える能力が必要となる。地方分権の時代に相応しい職員の育成が求められている。このことは市町村にあっても同様のことが言えるのであり、地方自治体が「分権・自立」を確立していくうえでの重要なキーポイントとなる。

三重県では、職員の研修体系を大きく見直すとともに、研修予算を大幅に増額（職員一人当たりの研修予算額は全国トップ水準（1998年度予算））して、内容の充実を図ることとした。だが、何よりも大切なことは職員自身の意識のもち方であり、諸々の改革の取り組みの中でもこの点を重視しているのである。

5) 民間の自立自助

最後に県民の分権・自立について言及したい。生活者起点の行政とは何かを問うなかで行政と住民との関係を改めて考えていく必要があることを述べた。住民生活の隅々にまで行政が手を差し伸べることが本当に良いことか、また行政が全てそれを担えるのかを考えてみる必要がある。

行政は限られた財源（しかも自治体の自由裁量で収入増を図ることができない他律的なもの）の範囲内で、サービスの内容、規模等を考慮のうえ、予算を配分しサービスを生産する。そこには自ずとサービスの限界が存在する。一方、地域の住民が享受するサービスは、行政サービスだけではない。様々な企業が消費者に対してサービスを売り、各種の団体が住民へのサービスを提供する。住民がいて、企業や各種団体が存在し、そして行政があり、それらが一体となって地方自治を形成しているものならば、そこにはそれぞれの役割があり、お互いの「自立」や「自己決定権（もちろん全く自由にとはいかず一定の制限

があるが)」が尊重されなければならない。さらには、選択の自由があるならばサービス内容をめぐる競争が生まれるのが自然である。

ところが、現在の行政サービスは住民に対し一方通行のもので、そこに選択の余地が存在しないのが一般的である。また、様々なところで規制の網を張りめぐらし住民や企業の自由な活動を制限している場合が多い。成熟期にある社会のなかでは、行政の関与がむしろ邪魔になるケースが多々ある。したがって、これからの行政は、住民の自立を基本として、その意思（選択）のもとで、補完的な役割を演ずるのが適当であろう。先の生活者起点のところでも触れたように、行政は、自立を支援するという視点から、行政サービスの相手を誰とするか、サービスの供給水準をどれぐらいのものとするか、を考えることが重要ではないか。

このように考えると、例えば行政がしばりをかけている各種の規制もできる限り緩和し、最小限のものとするべきである。そこで、県が条例や規則で定めている規制の見直しを行い、経済的規制については、原則自由、規制は例外的な場合のみとし、社会的規制については、本来の政策目的に沿った必要最小限のものとして、それぞれ年次計画を立て廃止又は緩和を図ることとしている。

住民の自立とかがかわって、近年のボランティア・NPO（非営利組織）の活動は注目すべきものがある。住民の主体的な活動がこれからの公共サービスをつくりだす。行政がこのような団体にどのようにかわるかは議論の分かれるところであるが、県民の自立という観点から、活動の場の提供や情報提供の充実などの支援に努めていきたい。

今三重県が進めている行政システム改革は、「県民の自立」、「市町村の自立」、「県の自立」を前提として進められるものである。そして、各部門の自立によって分権的なシステムが構築されれば、そこに選択と競争が生まれ、住民サービスの向上が期待できるのではないか。

(2) 公開・参画

情報公開や住民参画は、公正で民主的な行政を進めるための原点である。そこで、改革の第2のキーワードとして、「公開・参画」型の行政システムの推進を考える。

1) 情報公開の推進

情報公開の必要性については先ほど述べたとおりであるが、情報公開は住民の知る権利を確保し、行政への住民参画を促すうえでも不可欠なものである。「情報なくして参加な

し」といわれるが、住民参画を円滑に進めていくためには、行政と住民が情報を共有し、共通の認識基盤の上に立つ必要がある。そのため、施策の立案・実施の過程において、情報を積極的に公開し行政側から住民に訴えていくとともに、住民が自由に参加できる場を設けていく必要がある。住民にとって分かりやすい行財政システム、つまりサービスと負担の関係がよく見えるようなシステムに変えていくことが重要であり、そのことが住民の自治意識を高めることとなる。

今回の行政システム改革の取り組みについても、その過程（決して結果ではない）を逐次、議会や県民の前に公表してきた。例えば、後に述べる業務見直し作業での事業の廃止検討について、事務的な整理を進めてきた総務部の考え方を案のまま公表し、半年以上にわたって議会での議論等を公開のもとで進めてきたのである。また、事務事業評価システムにおいて担当者が作成した目的評価表を1998年度事業分から公表することとした。このことは、県の予算編成の過程を明らかにすることとなるものであり、情報公開の大きな歩みと考えている。

三重県では、情報公開の積極的な開示を進めていくため、統一的な方針を検討してきているが、その主要観点は政策の決定にあたっての意志形成過程にも踏み込んだ開示基準をつくることである。県が持っている情報は全面的に開示することを原則とし、プライバシーの問題等でどうしても公開できない理由を説明できるものだけを例外とするということになる。

また、県民との情報の共有をさらに進めていくためには、広報・広聴機能を充実・強化させることが重要であり、各種のメディア、人材のネットワークの活用など多様な手法によって情報発信を進めていくこととしている。

2) サービス内容の公表

これまで行政サービスはその受け手である生活者の視点で取り扱われるべきことを幾度も強調してきたが、この考え方をさらに深め、行政サービスを提供するときに県が指針とする事項を県民に示し、その内容に従って行政サービスを進めようとして取り組みを進めているのが、『県民の皆さんへ』である。この『県民の皆さんへ』は、行政サービス全体の指針となるものをつくり、この指針に沿って個別の行政サービス、例えば旅券の発給を申請したとき、何日以内に発給しますとか、何時間以内に受付事務を行いますというような具体的なサービス基準を示し、県民の協力も得ながら行政サービスの向上を図っていくとするものである。同種の制度に英国のシチズンズ・チャーターというものがある。英

国が国民に対して示したサービス基準の手法を参考に、サービスの受け手の立場に立ってその基準を明らかにし、県民の前に公表する方法を検討している。これにより、行政システム改革によって県民へのサービスが具体的にどのように変わるのかが明らかとなる。

(3) 簡素・効率

公共サービスにかかる費用が住民の税金等によって賄われているという原点に立ち返れば、当然のことながら、サービスの提供にあたっては、最小の費用で最大の効果をあげるように努めなければならない。行政には常に「簡素・効率」が求められているのである。特に財政状況が厳しい現状ではなおさらのこと、市場機能の活用も図りながら、「簡素・効率」型の行政システムを求めて行かななければならない。これが、第3のキーワードである。

これまでに述べた「分権・自立」も「公開・参画」も住民と行政がどのような関係から地方自治をつくっていくかであったが、この第3のキーワードである「簡素・効率」は、サービスの受け手である住民を念頭に置きつつ、サービスの供給者としての責任を果たすための自己改革である。

そのため、改革を進めていくにあたっては、県が行う事務事業の範囲、事務事業の執行方法、事業運営のあり方、財政改革、職員配置の適正化など広範囲にわたって自らの体質を問い直し改善に努めていく必要がある。

1) 事務事業の見直し

「簡素・効率」型の行政システムとしていくために、まず考えなければならないのは、現在、県が担っている業務が本当に県の業務として必要であるかどうかである。県に本来求められていない役割まで県が引き受けていたのでは、「分権・自立」も「簡素・効率」も進まない。県としての業務の範囲を確定することから行政改革は始まる。

県の業務の範囲を検討するにあたっては、公共と民間の役割分担を明確に整理することが前提となる。何もかも公共（行政）が担う時代でないことは、すでに述べたとおりである。「分権・自立」を推進しながら、本当に行政が担うべき業務だけを行政が行えばよい。

そこで、具体的な作業であるが、公共と民間の役割分担を検討するための尺度として、市場機能の活用を重視する考え方を導入した。限られた資源を効率よく配分するためには価格の自由な動きを前提として、これを市場メカニズムに委ねることが適当であるが、次

に述べる公共財の配分等については有効に機能しない。ここではじめて、公共部門による関与が許容される。

さらに、今後の地方分権のあり方を勘案し、県がすべき業務か、市町村若しくは国が行うのがよい業務かの検討へと深めていく。

三重県では、現在ある3,000余の事業の一本一本について、この尺度を利用し、その必要性をフローチャート（フロー図に従いチェック項目を設けて精査していく表）を作成し、それに従って検討した。

以下にその概略をのべる。

1 行政が関与する必要があるかどうか 該当する事業の内容は公共の関与を必要とするものか、それとも民間の活動に委ねる方がよいものか の基準として次の5つの判断基準を設定し、これを行政が関与すべき業務とした。

(1) 公共財と考えられるもの（財のもつ便益を享受する者（受益者）を特定あるいは限定することが困難・不可能な財であり、従って市場において受益者から費用を回収できない財。例えば一般道路、治山、治水、警察、消防など）

(2) 教育のようにそれを実施することで、経済学で言う外部経済効果を生み出すものや逆に公害に代表されるように外部不経済をもたらすもの

(3) 設備面でのスケールメリットが顕著であり、独占的供給によることが効率的であるが、その反面、市場における適正な価格が保障されないため、適正な価格形成を図る観点から公的関与が必要なもの

(4) 市場の不完全性（投資に必要な資金やリスクがあまりに大きく、民間では負担しきれないものや、市場にかかる情報が偏在していることによる消費者保護）

(5) ナショナル（シビル）ミニマムの確保のため関与が必要とするもの（例えば下水道、生活保護、公衆衛生など）

そして、この基準のいずれにも該当しない事務事業は行政がなすべき業務ではないと判断し、廃止の検討対象となる。

2 次に、行政の関与が必要と考えられる業務であっても、その担い手（サービスの提供者）は、誰（県か、市町村若しくは国）が適当かを検討するため、県が担う役割について次のような基準を設け判断材料とした。

(1) 全県の区域で統一的水準を保って実施すべき規制ないし役務の展開、ないしその基準の設定にかかわる事務（例えば、警察、社会福祉、公衆衛生の規制など）

- (2) 主要な市町村で実施されているが、小規模な市町村では実施することの困難な事務の補足的執行（例えば、都市計画その他建築規制、環境保全対策など）
- (3) 複数の市町村にまたがる広域事業（例えば、道路、河川、港湾など）
- (4) 市町村の能力では実施がむずかしい大規模な公共施設の設置・管理
（例えば、医療、教育、文化、スポーツ、福祉施設等の設置・管理など）
- (5) 広域的な地域計画の企画・立案、市町村間の行政事務の連絡調整、格差の是正、技術的援助、争議の裁定にかかる事務

なお、いずれも国が行う事務以外の内政に関する事務である。

ここでもまた、県の事務でないと判断されたものは廃止の検討対象となる。こうして残された事務事業だけが県の担う業務として整理されるのである。

これら一連の取り組みを通じて、約 200本の事業が廃止の俎上に上がった。これまで慣例的に補助金を出してきたもの、前例踏襲的に事務としてきたもの、本来は団体の事務とすべきものなどにメスが入られたのである。従来は事業見直しが限られた範囲でしか実施できなかったのに比べ、今回の見直しはフローチャートを導入し内容面から全事業を対象に聖域を設けず検討することができた。

このような整理検討を行うのは今回が初めての試みであったこともあり、この作業のため職員を煩わした。また、判断をめぐってかなりの議論を巻き起こした。

だが、既存の事務事業をどこかの時点で一定の客観的判断のもとにおいて徹底的に見直す必要があった。既成概念の見直しを進めるためには、まず自分の足元を整理することが重要である。既存の事務事業を総括するとともに、これからの県の役割は何かを考えるうえで、大きな意義があったと考えている。また、このような取り組みは、行政と住民、つまり「官」と「民」の役割分担の考え方やさらには地方自治における「県」と「市町村」の役割のあり方に通ずるものであり、先に述べた「自立・分権」の取り組みとも相まって今後の議論を深めていきたい。

県の業務の見直しをさらに進めていくと、県の担うべき事務事業であるとしても、必ずしも県が自ら直営で実施しなければならないものではない。県の監督、責任のもとで、民間企業が実行するというを考えてよい。業務の受け皿となる企業等が存在し、サービスの質もコストも不適切でないならば、むしろ民間企業のノウハウを積極的に取り入れ、行政サービスの質的向上や経費の削減を考えていくべきである。その際、委託先が長期にわたって固定化したり、業務が独占されてしまうことがないように透明性をもった委託手

続きを取るべきことは言うまでもない。

この考え方に従って、現在の業務のなかで委託を進めることができるものはないかを先ほどのフローチャートにおいて検討を進めた。すでに庁舎の管理などいくつかの分野で外部委託が実行されているが、さらに外部委託化を検討していく必要がある。フローチャートによる検討の結果、これまで見過ごされてきた幾つかの業務が委託化の検討対象として抽出された。対象業務は年次計画に従って逐次、委託化を進めていくことになる。この作業は、外部委託という意識を植え付けた点でも意義深い。

2) 財政の健全化

業務の見直しを進め、簡素で効率的な行政運営を図るためには、県自身の体力をきちんと承知しておくことが大切である。今後、県が支出することができる財源はこれだけあり、その中でこれだけのことはできるという計画的な財政運営がこれからの行政活動では必要であり、また、そのことを県民も十分に承知することで、本当に県がすべきことは何かをみんなで考えることができる。このため、今回のシステム改革の中で、中長期の財政見通し（歳入、歳出の規模）を作成し、県民の前に公表することとした。

また、現在の県の財務内容について考察する方法を検討した。それが発生主義会計の導入である。官庁の会計は現金の流れだけに注目しているため、県行政がどれだけの黒字又は赤字になっているのかは的確に表現できない。そこで、従来の会計方式と併せて、発生主義会計（企業会計）による財務内容を試算し公表することとした。県の資産・財産等を貸借対照表と収支計算書によって把握し、民間企業のようなコスト意識をもつことが目標である。

先に述べたように、行政の「簡素・効率」は行政の不断の努力によって達成されるものである。ただし、その手法や考え方は時代の要請によって異なる。特に地方自治の中での行政の役割、守備範囲をどうするか、それと併せてNPOなど住民活動の役割やそれへの行政のかかわり方をどうするかは極めて重要な視点である。

また、「分権・自立」も「公開・参画」も、この「簡素・効率」もそれぞれ個別に取り組まれるものではなく、それぞれが多様にリンクして影響し合っているのであり、全体の有機的・効果的な推進によってのみ行政システム改革は実現される。

広範囲な改革ゆえにやや総花的な紹介となったかもしれないし、紙数の関係から十分な

説明を尽くせなかった部分もある。ただ、今はあくまで行政システム改革の途上なのであり、この改革を現実のものとし、生活者起点の行政運営を確立することが知事である私に課せられた責務と認識している。

むすび

中央集権的なシステムに組み込まれてしまっている三重県ひとりが改革を意図しても徒勞に終わるのではないか、国の行政改革の動向を見極めるべきではないか、との意見もある。しかし、国の行政改革によって大枠が定められ、その定められた枠内で地方が行政改革を行うこととなれば、行政改革についての地方の自由度は大幅に狭められることになる。補完性の原則に従えば、先ず、住民のニーズに応じて地方自治体が自ら望ましい体制の整備を行い、これを踏まえて、国が行政改革を行うべきである。したがって、むしろ国に先駆けて、三重県が改革に着手し、地方自治体の立場から国の改革をリードしていくことが必要と考えている。

冒頭に述べたように、世界的な規模での大変革のときである。国や他の地方公共団体の動きをただ見守るだけでなく、地方の時代を言うのなら、地方が変革のオピニオンリーダーとならなければならない。この姿勢こそが、地方分権の時代にふさわしい地方自治体のあり方として求められている。

図一 2 《 行政システム改革の考え方 》

