

第1章 これまでの改革への取り組み

第1節 第3次行政改革までの取り組み

本市における行政改革は、昭和56年から取り組みを開始し、行政内部や市民代表からなる組織での検討に基づいて昭和60年に策定した第1次の「行政改革大綱」では、事務事業の見直し、民間委託の推進、事務のOA化等に取り組み、簡素で効率的な行政の実現を目的にしたものであった。

その後、10年以上が経過し、本市が10万都市となることが現実のものとなる一方、地方分権推進の機運が高まり、市行政が大きな転換期を迎えつつあったことから、再度、全庁的に行政改革に取り組み、「10万都市としての行政システム」を再構築することによって、人と環境にやさしいまちの実現に向けて取り組んでいくこととなった。時期をあわせて、平成6年に自治省（現在の総務省）から「地方公共団体における行政改革推進のための指針」が示されるとともに、平成7年には地方分権推進法が施行した。こうしたことから、平成8年に「第2次行政改革大綱」の策定に至り、この大綱では、①重点的・計画的な財政投資と効率的な行政運営の確立、②市民と行政の新たな関係の創造、を行政改革の目的とし、これに基づいた推進計画によって平成12年度まで実施すべき事項を定め、順次その実現に努めた。

しかし、地方分権が実施の段階に入ったこと、自治体が自らの責任で市民ニーズに密着した行政を行う必要が一層高まってきたこと、平成11年度を始期とする「第4次草津市総合計画」を効率的に推進する必要があること等から、「第2次草津市行政改革大綱」を改訂する必要性が生じ、平成11年に第3次となる「第2次草津市行政改革大綱改訂版」を策定し、平成15年度までの推進計画によって、その実現に向けて順次取り組んだ。

さらに、地方分権の時代においては、自己決定・自己責任による自治体の行政運営や、市民に対する説明責任および行政の透明性の向上が強く求められた。また一方では、特色ある地域社会づくり、多様化する市民ニーズ、高齢化・少子化・情報化社会への対応も課題となることから、それまでの行政システムや政策決定の過程等、市行政全般について根本的な見直しを行い、時代に即した簡素で効率的な行財政システムを構築し、市民の視点に立った市民本位の行政を推進していくことが求められた。こうしたことから、成果重視型の事業選択を志向したなかで、改革改善を継続的に進める手法への転換を図るために、平成14年度事務事業から行政評価システムを導入することとなった。これによって、全ての政策・施策・基本事業・事務事業の方向性を体系的に示し、PDCAサイクルによって、新たな政策等の展開や、事務事業の廃止・縮小、あるいは改革・改善への具体的な取り組みを導き出すこととした。

第2節 行政改革から行政システム改革へ

平成15年までの第3次改革を受けて、平成16年4月に外部委員から構成された行政システム改革推進委員会から「創造的改革への挑戦 ～草津市行政システム改革に向けて～」の提言がなされ、庁内での検討の結果、12月に第4次改革となる「草津市行政システム改革行動指針 ～創造的システム改革を草津から～」を取りまとめた。この第4次改革では、それまでの総じて個々の事業ベースでの見直しを中心とした削減型の改革手法では一定の限界があること、また将来にわたって市民の信頼に応える市政を確立し、地域社会を維持発展させるためには、既存の制度や仕組みを改革する必要があることから、従来の行政改革から行政システムそのものの改革を目指すこととした。「地域経営のための市役所づくり ～地域を経営する～」と「協働システム構築のための地域づくり ～市民や地域との連携・協働を進める～」を基本的な方向性として定めた。

これまでの取り組みの特徴をみると、第2次行政改革大綱では「市民と行政の新たな関係の創造」が目標に掲げられ、個別事項として「市民と行政との連携・協働」への取り組みが盛り込まれている。また、その改訂版となる第3次改革では「市民と行政のパートナーシップの創造」が目標に掲げられている。当時の大綱等で「協働」や「パートナーシップ」の視点があることは、大変意義深いものであり、我々も再認識する必要がある。ただし、内容的には、あくまで市役所内部の行政改革の域を脱してはいなかったのが実情であった。しかし、第4次となる行政システム改革の二つの方向性は、先進的で斬新なものであり、新たな行政システムを構築するための大きなメッセージとなった。

この方向性を具現化するために、平成16年度から19年度までを期間とする推進計画（アクションプラン）を策定し、140項目の取り組みを進め、また、平成17年度から21年度までを期間とする集中改革プランを策定し、その計画の実現に向けて取り組みを行った。

表1-1 これまでの取り組み

	名称	年度	国等の動向・背景
第1次	草津市行政改革大綱	昭和60年度～	
第2次	第2次草津市行政改革大綱・草津市行政改革推進計画	平成8年度～12年度	自治省「地方公共団体における行政改革推進のための指針」平成6年10月
第3次	第2次草津市行政改革大綱（改訂版）・草津市行政改革推進計画	平成11年度～15年度	「地方分権一括法成立」平成11年7月 「第4次草津市総合計画スタート」平成11年度～
第4次	草津市行政システム改革行動指針・草津市行政システム改革推進計画	平成16年度～19年度	

	草津市行政システム改革に係る集中改革プラン	平成 17 年度～ 21 年度	総務省「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」平成 17 年 3 月
--	-----------------------	--------------------	--

(出所)草津未来研究所作成

第3節 草津市行政システム改革行動指針

1 基本的な理念

この改革は、行政運営の内部改革にとどまらず、市民、市民団体、企業等を含めた「草津市」の活性化と自立に向けた行政システムの確立を目指し、地域全体で、質の高い公共サービスを将来にわたって最適な方法で供給することを基本に進める。

このため、行政の役割を公・共・私分類¹により整理し、どの部分を担うべきであるのかを検討する。そして、本市と国や県との役割分担、市民と行政との役割分担を明確にし、お互いに自立した市民と行政との協働を進める。

なお、現在の行政システムを改革するという思い切った取り組みであり、最終的な目標に到達するにはしばらくの時間を要することが予測されるが、それゆえに、しっかりとした目標、到達点を設定、共有しなければならない。

2 基本的な方向性

① 地域経営のための市役所づくり ～地域を経営する～

行政運営の主体としての市は、これまで多くの公共サービスを提供してきた中で、結果として、組織の肥大化、財政規模の拡大、運営効率の低下等の問題が生じてきた。将来にわたっての健全な地域経営には、後年度負担を極力抑制するために、プライマリーバランスを確保することについて、合意形成を行う必要がある。そして、行政でしかできないこと、行政に本来の役割があること、行政が行った方がよいこと等、行政の役割を明確にし、地域を経営する視点を持ち、行政運営を行う。

② 協働システム構築のための地域づくり ～市民や地域との連携・協働を進める～

市民や地域は、地域自治の主体として、また、地域公共サービスの担い手として、これまで以上にその役割が重要となる。行政は、地域自治のための人材育成や制度整備により、今後さらに市民や地域との連携、協働を進めていく。

¹公・共・私分類：従来行政が担ってきた「公共」の要素を分類すると、「公」とは、権力ないし強制力によって社会的要請を充足する主体を示し、行政の権力的作用に対応している。また、「共」とは、社会的連帯によって社会的要請を充足する主体として、地域における社会的活動主体、ソーシャルパワーを意味する。この「公共再編」が行われることによって、地域社会の構造は官・民の二元構造から、公・共・私の三極構造に転換し、新しい社会の仕組みと新しい公共を創出することになる。

第4節 草津市行政システム改革推進計画の総括報告

平成20年度に草津市行政システム改革推進計画の総括報告をとりまとめたが概略は以下のとおりである。

『「地域経営のための市役所づくり」において、地域経営のための組織的な検討、制度の構築等は概ねでき、組織・機構の見直しや人事評価制度の取り組み等については、行政システム改革が目指す理念や方向性について、個別項目の実施や検討を行った。従来の3カ年実施計画を財政シミュレーションも含めた財政運営計画と改め、予算担当に統合し、財政運営に関する取り組みを進め、またコンプライアンス制度確立のための法令遵守監の設置も行った。しかし、発想を変え、創造力を膨らませ、市役所と地域に大きな影響を与えるには至らなかった。

「協働システムのための地域づくり」においては、取り組み項目に対して、それぞれ議論を行い、市民に対しても市役所と連携して、職員研修、市民講演会等双方に参加する啓発を行った。「草津市協働のまちづくり指針」を作成し、地域等に対して、情報発信を行い、「協働」という言葉は、行政と関係する市民を中心に定着してきたと言える。しかし、その「協働」の意味の理解は一定ではなく、市も「協働」という言葉にとらわれすぎ、その意味が形骸化したとも考えられる。取り組み項目の方向の多くは、「検討」であったが、職員等の意識改革が十分でないなか、市民とともに進める具体的モデルの提示等が必要であったと思われる。内部の議論が中心であり、市民とともにオープンな議論も必要であった。』という総括結果であった。

このように市役所内部で取り組むことが可能な項目は、積極的に取り組むことができたが、新たに市民とともに作り出す行政システムの仕組みが出来たとは言い難い。しかも、市民とともに作り出す新たな仕組みづくりは、行政が主体的に行うだけではなく、丁寧な議論や過程によって作りだされるものであるため、その取り組みが目に見えて進み、それが実感できるのには、ある程度の時間を要することは致し方ない。

問題は、引き続き、その方向性を求め、必要な項目について取り組むべきであったにもかかわらず、草津未来研究所の設立や、草津市自治体基本条例（以下、自治体基本条例という。）の制定等、個々に進んでいるものもあるが、第5次総合計画の策定作業等もあり、全体的に継続した取り組みが見られないことにある。