

島根県議会行財政改革調査特別委員会最終報告

行政改革について

1 県の組織機構のあり方について

(1) 本庁組織のあり方について

近年、横断的な課題が増加しているが、現行の本庁組織は国のタテ割り組織を基本としているため、部局間の協議や調整に時間を要し、迅速な意思決定と執行が阻害されており、また、県民にとって窓口や責任の所在がわかりにくいなどの弊害が出ているところである。

このような弊害を解消し、政策主導型の行政運営や迅速な意思決定、横断的施策を展開するために、県政全体の政策企画や地域振興施策、産業振興施策に係る組織機構の強化を早急に進めることが求められている。

特に、新行政システムの方向性として示された農林水産部の基盤整備部門と土木部の組織の一元化の取り組みについては、厳しい財政状況の下、限られた財源で重点的、集中的に社会基盤整備を図るために必要なことと考えるが、県下で開催された広聴会では否定的な意見が多く、市町村長アンケートでは、どちらかといえば肯定する意見が寄せられているものの、県民の理解が十分に得られていないと考えられる。

現時点において、本庁における基盤整備部門の一元化は時期尚早と判断せざるをえないが、産業構造や社会情勢の変化に応じた新しい組織のあり方が求められていることは否めないところであり、地方機関における基盤整備関係事業の一体的な執行も含め、農林水産部に対して、引き続き事務事業の執行方法や執行体制について議論、検討を行い、存亡の危機にある島根の農業の今後を展望し、自ら改革されるよう強く要望するものである。

(2) 地方機関のあり方について

平成8年10月に出された島根県地方分権・行財政改革審議会最終答申において、地域所管型地方機関の基本的な配置は7箇所が適当であるとの答申があったところである。

土木建築事務所については、依然として7事務所以外に広瀬、仁多、津和野の3土木事務所と大田土木建築事務所が、そして頓原、匹見と六日市に出張所が置かれており、また、安来、仁多、掛合、大田、津和野には、旧農業改良普及所が農林振興センター地域農業普及部として単独設置されているなど、統廃合は全くと言っていいほど進んでいない。

現在本県のおかれている状況や合併後の市町村の状況を考え、今後の地方機関のあり方について地域住民の理解を求めつつ、新行政システム推進計画に則り、早急に土木建築事務所7事務所化をはじめとする地方機関の統合縮小に着手するべきである。

また、土木(建築)事務所出張所や農林振興センター地域農業普及部など支所・出張所・分室等については、近年、時間距離が短縮され、情報化が進展していることを踏まえ、設置の必要性について検討すべきである。

(3) 試験研究機関のあり方について

本県の試験研究機関は11機関(農林水産部所管9機関、健康福祉部所管と商工労働部所管各1機関)あり、研究職201人、事務職員等105人が配置されており、毎年度、事業費13億円余と25億円余の人件費が投入され、様々な研究開発が行われている。

県の試験研究機関は大学、民間の試験研究機関と異なり、県民の福祉の向上という使命の下、目標を的確に定め、事業が効率的に遂行されなければならないが、実態として、県民が期待する効果を挙げているかどうか見えにくいところがある。

特に、9つある農林水産部所管の試験研究機関のあり方については、早急に外部機関による評価体制を確立するとともに、全ての評価結果を公表する必要がある。

また、併せて研究成果を検証し、本県農業施策の推進につながらない研究の見直しやそれに伴う人件費、事業費の削減、さらには研究機関の統廃合を含めた検討を進めるべきである。

なお、先に示された新行政システム推進計画案においては、新たな組織を設置し、各機関の連携強化から取り組むとのことであるが、改革に求められるのはスピードであり、実効ある見直しに直ちに取り組むべきである。

2 職員総定数の削減と適正な職員配置について

本県の一般行政部門の職員数は4,166人(平成13年4月1日現在)であり、平成14年度当初予算の総額において総人件費が占める割合は23.2%で、財政状況をますます圧迫する要因となっている。

また、一般行政部門の職員総定数の削減状況を見ると、平成8年から13年にかけての5年間では削減率は0.4%、16人を削減したに過ぎず、全国の都道府県において平均7.9%の削減が行われていることからみるとほとんど削減されていない状況である。

先に新行政システムの方向性として示された10年間500人削減計画は退職不補充によるものであるが、状況変化の著しいこの時代において10年間という長い期間での取り組みはいささか悠長に過ぎるところである。

このたび示された新行政システム推進計画案においても、職員定数削減の取り組みが重点化されるのは平成19年度以降とされたところであり、迅速な取り組みが求められているにもかかわらず、先送りされているところである。

この数年間に目標年次を定め、確実に実効性ある取り組みを行うよう要望するものである。

また、職員配置は組織機構のあり方と表裏一体の関係にあり、切り離すことのできないものである。組織機構の検討に併せ、部門別職員配置計画を検討、策定し、適正な職員配置に向けて取り組むべきである。

部門別職員配置をみると、特に農林水産部門の職員が全職員の30%を占めており、農林水産関係指標に照らした類似県との比較によっても見直しが進んでいないと言える。

農林水産部の今後のあり方、試験研究機関のあり方の検討に併せ、県民が期待するような、生産につながる目標設定が行われているか、また、それに合わせて普及活動が行われているかどうか、検証を行い、見直しを進めるべきである。

3 現業部門の外部委託と職員数の削減について

財政状況の一層の悪化が懸念される中、限られた財源で県が行うべきサービスを最大限に行うために、民間でできる事業については行政責任とコストを考慮しつつ積極的に民間に委ねるべきである。

現業部門の外部委託は、全国の都道府県において進んでおり、平成8年から13年にか

けて全都道府県の現業部門で平均17.1%（東京都を除く）の職員が削減されている。

本県においては平成8年から13年にかけて削減率は4.7%にとどまり、外部委託が進んでおらず、民間の雇用創出を図る観点からも目標年次を定め早急に取りかかるべきである。

財政運営の健全化について

1 財政運営における目標設定について

地方財政は、景気低迷等により大幅な財源不足が続いており、平成14年度の地方財政計画では、地方単独事業の1割減額などを行っても通常の収支不足が10兆円を超えている。

本県財政も収支不足額を基金の取り崩しで賄う状況にあり、その額は平成14年度当初予算では145億円となっている。また、本年10月に示された中期財政見通しでは、昨年10月に行った推計に比べ収支不足が拡大の傾向にあり、各年度300億程度の収支不足が続く極めて厳しい状況となっており、今後の地方交付税制度の見直し、少子高齢化の進展等を考慮すれば、一層の厳しさを増していくものと考えられる。

このため、県民に対する財政状況に関する諸指標の公表と十分な説明を行うとともに、起債制限比率に関する目標を設定するなどの安定的かつ持続的な財政運営に向けた取り組みを行うことが不可欠である。

今後の財政運営は、今後10年間の起債制限比率を19%未満とすることを目標とし、さらに、公債費の増こう等に備えるため一定額の基金残高を確保すべきである。

2 歳出の効率化と質的改善について

財政状況が厳しさを増す中であって、公共事業の実施方法に対し県民の批判がある一方で、社会資本の整備促進など幅広い期待も寄せられている。

今後の財政運営に当たっては、県民サービスの低下を最小限に食い止めながら歳出総額を抑制していくことが求められる。

このたび示された中期財政見通しでは、平成14年度9月補正後の公共事業費予算を今後も同額で維持した場合、平成18年度末には財政運営における目標を超えることとなる。

このような財政見通しの中で、本県が、安定的かつ持続的な財政運営を続けるには、本県財政を圧迫している公債費を抑制するため、県経済に与える影響に十分配慮しながら、平成15年度以降公共事業費を相当程度抑制することが必要である。

今後は、公共事業の集中投資などの効率化や地域ニーズを十分に反映した事業実施などの質的改善に取り組むべきである。

また、事務的経費の削減を改めて徹底するとともに、全職員のコスト意識の高揚を図るべきである。

3 歳入の確保について

地方分権推進委員会は、「地方公共団体の施策の実施に必要な財源の相当部分は当該地

域からの税収で賄い、財政力の弱い地域には一般的な財政調整制度で対応する」などとする最終報告をまとめたところである。

少子高齢化が全国的に進行する中で、依存財源に頼る本県の場合、地域ニーズに必要な財源をいかに確保するかが重要な課題となる。

このため、本県の一般財源の大宗を占める地方交付税の安定的な確保はもとより、今後提供する行政サービスに対するコストを誰が負担すべきかなどを真剣に議論し、受益者負担の適正化を図るべきである。

また、現在、独自課税に関する検討が行われているところであるが、そのうち産業廃棄物税（仮称）については、その実現に向けた調整を進めることが望ましい。

4 職員の給料及び職員手当について

本県の一般財源は、県税、地方交付税、臨時財政対策債等で構成され、職員給与費には、公債費と並び一般財源総額の約 1/3 が充当されている。

この地方交付税の算定のベースとなる「地方財政計画」においては、平成 13 年度以降 5 年間で、一般事務職員は 5 . 12 % の定員削減を行うこととなっている。

このような実態に加え、厳しさを増す財政状況、公共事業費の削減などを勘案すれば、平成 15 年度からこれまで以上に職員給与費の抑制が求められるものと考えらる。

(1) 給料（基本給）について

本県財政状況は更に悪化しており、新たな財源確保対策や歳出の抑制が避けられない状況に陥りつつあることから、諸手当の削減はもとより給料カットも視野に入れた人件費抑制措置の実施について、早急な検討が必要である。

(2) 時間外勤務手当等について

時間外勤務手当等（休日勤務手当、夜間勤務手当を含む）の支給額は 3 8 億 7 千 9 百万円（平成 13 年度）で、前年度に比べ 1 億 2 千 5 百万円削減となり、過去 3 年間で 6 億 6 千 9 百万円の削減が行われたところである。

しかしながら、時間外勤務手当については、地方交付税算定上、知事部局（一般職員）で給料の 7 %、警察本部（警察官）で 13 % が算入されているが、知事部局では 10 . 2 %、警察本部では一般職を含めて 16 . 3 % となっており、算入率を大幅に上回る本県の支給状況は看過できないものがある。

年々事務量が增大する中、これまでの縮減の成果は評価するところであるが、今後とも管理職員においては時間外勤務命令を厳格に行うべきであり、職員においても公務能率の一層の向上を図るなど、管理職員と一般職員が一丸となって更なる削減を進める必要がある。

こうした時間外勤務の削減を通じ、職員が県民の一員として積極的に社会参画できる環境を整えるとともに、他県で取り組まれているような臨時的な雇用対策を実効あるものとして早急の実施すべきである。

(3) 特殊勤務手当について

特殊勤務手当は、著しく危険、不快、不健康または困難な勤務その他著しく特殊な勤務で、給与上特別の考慮を必要とし、かつ、その特殊性を給料で考慮することが適当ではないと認められるものに従事する職員に対して支給されるもので、本県では、80 種類、8

億3千7百万円（平成12年度）が支給されている。

温室内作業従事手当のように手当の趣旨について県民の理解が得られないものや多くの都道府県では支給されていないもの、企業局業務手当のように一定の職種全てに手当を支給し特殊勤務手当の範囲を逸脱していると思われるものが散見される。

また、医師手当、訓練指導手当など月額で支給されている手当は給与上特別の考慮を行う必要性が乏しい、あるいはその特殊性を給料で考慮しているにもかかわらず支給されており、問題があると思われる。

このため、これらに該当する手当については、国や他県との均衡にとらわれることなく、実態を十分調査の上、廃止を含めた全般的な見直し、総点検を早急に実施すべきである。

なお、全般的な見直し、総点検を行った結果、支給単価等の改善が必要な手当については所要の措置を講ずべきである。

外郭団体の見直しについて

県が出資している団体のうち島根県内を事業区域とする公益法人及び特別法により設立された公社四十八団体を対象として外郭団体の現況及び今後の事業運営等について調査を行い、そのうち十四団体についてはヒヤリングを実施し、検討を行った。

1 外郭団体のあり方について

県が出資している外郭団体は、行政が担うべき分野の拡大と業務量の増大等に対処するため、様々な経緯で設立されたものである。

しかしながら、社会経済情勢等の変化により団体の事業内容が県民ニーズに合致していない団体、また、設立後長期間を経過し、当初の設立目的と現在の事業内容に著しい乖離を生じている団体などが見受けられる。これらの団体においては、速やかに団体の存続そのものの見直しや他の類似事業実施団体への事業移管を速やかに行うべきである。

さらに、同一行政分野の範疇にある団体については再編統合を行い、組織体制の強化に努めるべきである。本委員会の調査の過程において、農林水産部所管の二つの団体が統合され、また土木部所管の土地開発公社及び住宅供給公社において業務統合に向けた検討が始められようとしているが、このような動きは、外郭団体の組織体制の強化、効率性の向上という観点から当然行われるべきことであり、引き続き他の団体においても取り組まれるよう要望するところである。

2 県と外郭団体との関係について

(1) 人的関与のあり方について

調査対象48団体のうち21団体において、県の業務と団体の業務の関連性、県の出資割合から、知事又は副知事が代表者とされている。

このことは、団体の指導監督責任者が同時に団体の経営責任者であることとなり、好ましくないものとする。団体がその自主性を発揮し、経営責任を果たしていくためには、

その代表者について知事、副知事の兼職を極力排除するとともに、民間人を含め団体の経営に専念できる者を登用すべきである。

また、本年度から施行された「公益法人等への職員の派遣等に関する条例」に基づき、14団体に島根県職員が38名派遣されている。

団体設立後の数年間はやむをえないものと考えるが、団体職員の能力発揮を促進し、団体の主体性を確保する観点から長期にわたる派遣は漸減すべきである。

なお、県職員OBの団体への再就職については、調査団体のうち30団体54名に及んでおり、団体側からの要請を受けての措置と考えられるが、単なる再就職先のポストとしての位置付けではなく、団体が実施する公益サービスの向上に必要な知識や経験を有する者を選任するよう十分配慮すべきである。

(2) 財政的関与のあり方について

基本財産の運用利息により事業活動を行って団体の一部においては、昨今の低金利により事業活動の財源となる運用利息が減少し、事業縮小等を余儀なくされている。このため、基本財産から取り崩しが可能な運用財産への一部振替が行われ、また、団体の主体的・機動的な事業展開を促す観点から、県の出資により運用財産基金が創設され、それに相当する補助金の廃止が行われている。

このような一部振替は法的には何ら問題のないものであるが、基本財産を取り崩し事業費に充当する際、改めて県予算に計上されないため、県が出資した基本財産の用途に対する議会のチェックが働かず、また県民にとっては今後の団体運営に関する県の考え方が見えにくくなっている。

今後、このような手法が取られる場合にあっては、議会に対し事前の説明や取り崩し状況、事業執行の状況についての説明が行われるべきである。

(3) 指導監督及び監査体制の強化について

外郭団体に対する県の指導監督は各団体の所管部局で実施されており、県の各種補助・委託事業について指導監督がなされているところであるが、団体の事業実績の検討や決算の審査、財務諸表の分析などは行われているとは言い難い状況にある。

調査48団体のうち16団体において平成13年度の当期損益が赤字となっており、当該年度における諸情勢から、この結果をもって経営改善の必要性に言及することはできないところであるが、県においては財務諸表の数値分析を中心とした経営状況調査を実施するなど問題点を明らかにするとともに経営評価制度の確立に向けた検討が必要である。

今後、外郭団体の総合的な指導監督を所掌する部署を設置し、指導監督の統一性を確保するための基準づくりを行うなど指導監督の強化を図るべきである。

また、団体の監査については、各団体において内部監査が適切に実施されていると考えられるが、内部監査については、しばしばその限界が指摘されるところであり、外部の機関に委託するなど専門的、一元的に実施する措置が必要と考えるところである。

(4) 情報公開の促進について

外郭団体は県の業務と密接な関係にあって県行政の補完的役割を果たしていることから、島根県情報公開条例で情報公開についての努力義務が規定されている。

現在、条例に基づき指定された28団体のうち18団体において情報公開が実施されているところであり、条例制定の趣旨を踏まえ、28団体全てにおいて情報公開が実施され

るよう強力な指導が必要である。

また、現在、情報公開の対象とされているのは県の出資比率50%以上の団体であるが、団体の公益性などを考慮し、その対象の拡大について検討を行うべきである。

3 外郭団体に対する議会の関与について

いま求められているのは、健全な団体運営を確保するため外郭団体の経営評価手法を創設し、県が外郭団体を通じて実現しようとしている多様な行政目的を効果的に達成することである。

現在、本県においては平成15年度実施に向けて行政評価システムの導入に取り組まれているが、議会としては、平成14年12月定例会を目途に、外郭団体の設置目的、事業、経営計画及び経営状況の評価を実施し、健全な団体運営の確保を目的とした条例制定について検討することとした。

なお、外郭団体の出資等を議会の議決案件とすることについては、県の長期計画等を議決案件とすることと併せ、平成15年2月定例会を目途に地方自治法第96条第2項に基づく条例制定について検討すべきである。

4 外郭団体に対する個別意見について

調査対象団体のうち県の関与の必要性、財務状況の改善の必要性、設置目的と事業内容の乖離状況、業務統合や連携といった視点から14団体を抽出し、その団体の代表者等に参考人としての出席を求め、その意見を聴取するとともに併せて県所管課から考え方を聴取した。

以下、見直しが必要と認められる7団体について要点を述べる。

(1) 財団法人島根県並河萬里写真財団

写真家並河萬里氏から寄贈を受けた写真約23万点の整理・保存・活用を主たる事業内容としており、本年度までに基本的な写真の整理・保存事業は完了、来年度からはその活用にかかる事業を展開していくこととされている。

寄贈を受けた写真は、芸術性、文化性において貴重なものではあるものの、県民の受ける受益と負担を勘案すれば、今後、これまでと同様な形での事業運営が行われることに疑問を持たざるを得ないところであり、事業実施方法の再検討を行うとともに、他団体への統合、または財団の解散に向けた検討を求めるところである。

(2) 財団法人島根難病研究所

難治性疾患等に関する調査研究、情報収集、知識普及啓発を事業目的として設立されたものであるが、最近では検査・検診部門の事業の占める比率が大きくなってきている。

このため、団体設立時の目的と現実の事業に乖離が見られることから、今後、団体のあり方を検討するよう求めるところであるが、密接な連携協力関係にある国立島根医科大学の独立行政法人化の状況を見極める必要がある。

(3) 社団法人島根県林業公社

分収造林事業を主たる事業とし、森林所有者自らによる造林が進みがたい地域の造林事業を手がけているが、木材価格の長期低迷による採算性の悪化により危機的な財務状況に陥っている。

国及び県の森林・林業政策の状況を見ながら事業運営のあり方について検討すべきであるが、借入利息が年間8億円余に及ぶことを考えると一刻も猶予することなく、農林漁業金融公庫からの借入金の一括繰上償還、新植の一時凍結などについて検討を行い、結論を出すべきである。

(4) 財団法人ふれあいの里奥出雲財団

掛合町に所在する県立ふれあいの里奥出雲公園の管理運営を主たる業務としており、この公園を取り巻く環境は設置時と大きく変貌している。

現在、財団法人三瓶フィールドミュージアム財団との統合に向けた協議が進められているが、この公園が森林における自然体験や自然学習の場として活用されるよう具体的な検討を進めるべきである。

(5) 社団法人島根県観光開発公社

各種観光施設の運営及び県立都市公園の管理運営受託を主たる業務としているが、各種観光施設の運営については、観光産業を取り巻く状況が大きく変化していることから速やかな整理が必要である。

県において、この公社の中長期的なあり方、進むべき方向について再度検討し、明らかにされることを望みたい。

(6) 島根県土地開発公社及び島根県住宅供給公社

それぞれ「公有地の拡大の推進に関する法律」、「地方住宅供給公社法」により設立された法人であり、土地開発公社にあっては公共用地の先行取得、住宅供給公社にあっては住宅建設という固有の業務を有しているが、土地造成部門については共通した業務であることから、この土地造成部門及び管理部門の統合について速やかに検討され、平成16年度中の業務統合を求めるところである。

議会改革について

1 議員報酬の見直しについて

長引く不況の中で、今日の本県の雇用・経済情勢は、引き続き憂慮すべき状況が続くとともに、県民生活を取り巻く環境も依然として厳しいものがある。

こうした中、県議会として、このような現状を重く受け止め、県民とともに日々の痛みを分かち合い、今後一層の行財政改革の推進など、議員自ら率先してこの難局に取り組む決意を示すべきであるとの信念の下、議員報酬の額の削減を提案するものである。

なお、削減に当たっての削減率及び実施期間等その取扱いについては議長に一任するものであり、これが速やかに実現されるよう配慮願うものである。

議会においては、平成14年6月定例会において、今任期中議員報酬を5%削減するための条例改正を行ったところであるが、来年度以降、継続する措置が必要と考える。

2 政策決定過程への議会の関与について

地方分権の進展の中、地方自治体の進むべき方向性を規定する各種基本計画の重要性は従来にまして大きなものとなっている。

そして、議会としても各種基本計画策定に当たって十分な審議を行うなどの役割の強化が求められている。

このような観点から各種基本計画の決定に至るまでの審議機会の確保を図るとともに、地方自治法第96条第2項に基づき長期計画等を議会の議決案件とすることについて検討する必要がある。

なお、議会の関与のあり方等、具体的な内容については、平成15年2月議会を目途に条例制定の必要性を含め検討していくべきである。