

県政の検証とそのあるべき姿について

1 はじめに

バブル崩壊による経済低迷の最中の1995年、全国最年少知事として注目を集めた増田寛也岩手県知事。

当時の自民党政権下、旧新進党推薦であったがための冷遇を受けた知事は、今や「地方が国を変える」改革派知事の代名詞とさえなった。

何が変わったのか。時代が変わったのか。時代を変えたのか。

仮に、就任当初に中央集権の独裁政治に辟易した増田知事が、その反骨心から地方分権の生きた学校を岩手に創ろうとした結果が今の状況であるとすれば、一連の改革も共感できる面がある。願わくは、この仮定があながち誤りではないことを期待したい。

しかし、改革の内容は、行政の組織や執行方法を変えることが先行し、中身の伴わない形だけの行政システムの改革が進んだだけとの見方も一部にはされている。

改革の手法は多様にある。方法論が問題ではない。肝要なのは、その目的と効果である。形が先行する改革が、意図しない中身となっては元も子もない。

そこで、県政推進の第一線にいる我々組合員が、この間の改革＝増田県政の状況を検証することにより、県民にとってよりよい県政のあり方の提言を試みる。

2 現状と課題

(1) 積極的な活動の陰で

他県知事や学識経験者とともに「地方分権推進会議」や「地域から変わる日本推進会議」の立ち上げ、「地方財政改革に対する緊急アピール」の表明、「これからの高速道路を考える地方委員会」への参画、「がんばらない宣言」等々、増田知事の他自治体や国に対する積極的な行動、提言は枚挙に暇がない。

鳥取・片山、和歌山・木村両知事を加えた地方自治ニューベルバーグの「新・御三家」とも呼ばれ、全国区の人気、高い支持率(2000年12月岩手日報社調査:88.2%、2001年7月読売新聞社調査:80.9%)を誇る知事。

時代の変化を敏感にとらえた行動力は評価できる。しかし、こうした知事の活動の陰で、お膝元の県政、取り分け県民生活はどのように変わったのか。

これからの岩手県の方向性を示す「岩手県総合計画」を土台に検証してみたい。

(2) 県総合発展計画

増田知事は就任後、県政の展開の中で、公共工事の見直し、奥産道の建設中止から始まり、環境首都、モバイル立県、地元学等、新しいキーワードを編み出した。

また、知事再選直後の1999年8月、「岩手県総合計画」を策定。「環境」、「ひと」、「情報」を中心とした地域づくりで、「夢県土いわて」の実現を謳っている。

総合計画は、県民アンケートや県政懇談会で県民の意向を把握しながら、事務局案をもとにした総合計画審議会の答申を受けて策定されたものである。しかしながら、その計画推進の裏づけとなる財政措置については一切触れられていない。

総合計画の性格上、財政措置を盛り込めないことは理解できるが、少なくとも、毎年増え続ける県債残高をどう解消し、今後の財政展望がどのようなものかを県民に示す必要がある。県債残高は、2003年度末には1兆3268億円に達する見込み。知事就任当時の8000億円から比較すると、65%増となり、毎年7%ずつ加算された計算となる。

総合計画を絵に描いた餅としないためには、この借金の使われ方、増加の原因等について財政分析を加え検証することが求められる。

(3) 県民意識調査

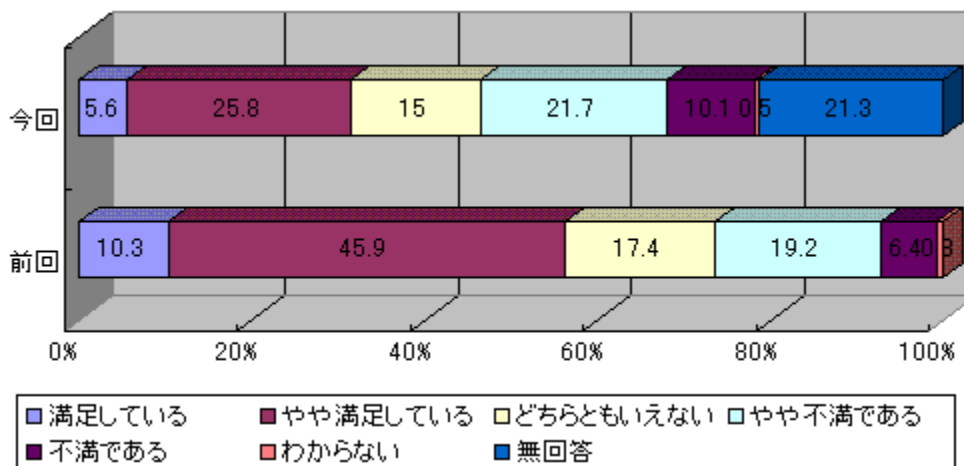
総合計画では、その推進のため、住民や民間団体、企業等の積極的な参画、協働を提示している。しかし、シナリオを示すだけでは、笛吹けど躍らずとなるのは明白である。現在の県民が生活全般をどうとらえ、何を求めているかを把握する必要がある。

その一つの材料として、県内の成人を対象に、県が2000年6月～7月に行った「県民意識調査」がある。生活全般について、前回(1997年)の調査と比較すると、「満足」と「やや満足」を加えた値が、半分近くまで落ち込んでいるのが分かる。

(県民意識調査結果・抜粋)

[問1] あなたは、今の生活について満足していますか。

新しい総合計画の策定のために、平成9年度に県が行ったアンケート調査結果と比較すると以下のような結果となった。



前回は、「満足」「やや満足」の合計が約56%で、「不満」「やや不満」の合計が約26%であったが、今回は、「満足」「やや満足」が約31%、「不満」「やや不満」が約32%となっている。

各設問における「不満」の高い項目は、順に、人にやさしいまちづくり、自分の能力を生かして働ける職場の確保、中心商店街の振興・個性や資源を生かした地域づくりとなっている。

これらの状況から言えることは、県民が、生活が豊かにならないことへの不満を持っており、知事が新しい取り組みをしても、その度合いが増していることである。このことは、行政に対する不満とも、政策・施策の限界とも、また、県民自らが改善、向上すべき余地の増加とも受け取れる。

総合計画では、『みんなで創る「夢県土いわて」』の実現には、一人ひとりの意欲がより良い地域をつくる仕組み（「生活者主権社会」）や地域の元気が新しい岩手をつくる仕組み（「地域主権社会」）が必要としている。その具体策も計画の一部に盛り込んであるが、何よりもそれを推進する「ひと」の意欲を向上させることが必要である。

用意したメニューが真に選べるものかどうか、提供されたメニューを食べるかどうかはあなた次第では、計画策定の意味をなさない。計画に盛り込んだ「ひと」や「地域」に意欲と元気を送り込むことこそ、行政のマンパワーが果たすべき役割である。

（４）県版行革大綱

知事再選直前の1999年2月に、岩手県行政システム改革大綱が策定された。知事は一期目でそれまでの行革大綱を見直し、二期のスタートとともに新行革大綱による行政運営を行ってきた。まさに知事は、行革の申し子とも言える。

県版行革大綱は、県総合計画ともリンクされており、行政経営推進会議、行政品質向上、政策評価を含む行政評価、職員満足度調査、パブリックコメント、県政懇談会、県民意識調査、本庁や地方振興局の組織再編等、県総合計画の各論となるべき分野が多く取り入れられている。随所に県民の参画、県民との協働、市町村とのパートナーシップといった表現で、県民及び職員に対して新たな取り組みを加速させようとしている。

その結果がどうなったか。取り組みの途上にある県版行革だが、対県民については前述の県民意識調査のとおりであり、対職員については職員満足度調査に表れている。

職員満足度調査は、2001年10月にイントラネット等により行われ、44.2%の回答があった。1999年にも同様の調査を行っており、仕事や職場環境に対する満足度は、前回の65.0%から63.6%に低下している。

満足度が低い項目には、「仕事での不安や悩み」、「仕事の量が多い」、「仕事と家庭を両立させる環境にない」、「メンタルヘルスへの配慮が不十分」、「執務環境の悪さ」等が

あり、そこからは、行政改革の形づくりに追われ、あるいはその中で翻弄されている職員の姿が浮き彫りとなる。

なお、回答率の低さと満足度の割合との関係は、今後分析を要するところである。

総合計画と県版行革は、目標と改革の手順を追い求める傾向が強く、現状や背景に対する把握、分析が不足している。改革のもたらす影響が十分に表れていない状況とは言え、県民、職員とも現状に対する評価が低いことが、そのことを物語っている。

なお、県版行革大綱における主なキーワードの現状と課題は次のとおりである。

政策評価

県総合計画の推進のため、政策を自己評価し、その後の施策の重点化、予算編成等に反映させるもの。県民満足度の向上と効果的で効率的な行政運営、即ち成果重視の行政運営を目的としている。

実際の評価にあたり、事業によっては、指標に求められる定量化、数量化が馴染まないものがある。さらに、成果がなくとも評価が必要とされ、評価の求め方が揺らいでいる。また、予算編成との連動には程遠い状況にあり、評価を生かせる組織・人員体制の構築が必要と思われる。

政策形成・予算編成システム

県の予算主義の体制を政策評価に基づき政策立案を行う成果主義に変えるとともに、予算編成事務の簡素合理化を目的とするもの。

具体的手法は、2002年度予算の3割をスクラップし、2003年度の政策形成プロジェクトの予算に充て、プレゼンテーションによる予算の採択をする。また、「予算編成事務等支援システム」のシステム開発により、予算事務を省力化するもの。

現場では、毎年のように予算編成の仕組みが変わり、従前以上に財政査定前の調整が複雑、煩雑になっただけとの声が聞かれる。対県民となるべき予算編成の視点が、最終段階ではプレゼンテーションの技法に走りかねないという危惧もある。政策評価の反映も見られないばかりか、知事は、来年度は骨格予算を編成すると明言しており、その実効性は疑問視せざるを得ない。

予算編成時には本庁を中心に業務量が異常なまでに増大する実態が、新システムによりどの程度軽減されるかは未知数だが、予算編成のルーティン業務が軽減されることは期待できる。知事は、記者会見において、予算の問題とは別に職員を少人数化できる旨発言しているが、現状は、サービス残業で成り立っている予算編成作業である。職場全体では欠員が生じ、定数以下の人員で業務を進めている状況からは、知事の発言は理解しがたい。

問題は、政策と連動する新規・重要事業の予算化の作業であり、予算編成の決定

方法を変えただけで対応しようとするところに無理がある。編成の仕組みを抜本的に変えない限り、単に時間と紙の膨大な消費にしかない。

組織再編

2001年度に本庁と一部出先機関が、2003年度には地方振興局が組織・機構再編となるが、「まず再編が先にありき」となっており、中身の議論になっていない。現場の声を聞くとしても、それが反映されることはまれである。

結果的に各部局の定数内での再編となっていることが、再編整備の硬直化を招いている原因である。庁舎の施設設備と人員配置まで含めた再編に対するトータルな考えがないと、虫食いの整備に終わり、その後の業務の効率性を阻害する。

再編の方針をいち早く明らかにし、問題点を解決しながら形を変えていく方法がより効率的である。

行政経営推進会議

行政システム改革の集中推進期間の評価と、2002年度からの重点的取り組み、及び県行政の経営管理の仕組みの策定を行う機関として、2001年度から3年間設置するとしたもの。

民間の経営管理手法を県行政に取り入れるための議論を5人の委員と知事が行っており、改革ブレーンのような位置付けとなっている。当然、コスト減としての人員削減や組織の大胆な再編整備も俎上に上がっているが、県民の生活、職員の勤務状況等、現場の状況を把握しないままの議論、あるいは少数排除の議論となることが懸念される。

行政品質向上

県では、内なる競争原理を生み出すため、1998年から99年にかけて全国に先駆けて「日本経営品質賞」の審査基準を用いた外部診断を受けた。その経営品質向上の一環として、組織風土・体質の改革を狙いに2000年度からの3年間、「行政品質向上運動」により職員一人ひとりが業務の改善を図り、2002年度に再度外部診断を受けようとしている。

管理部門からの押し付けの改革が反面教師となっているような改革であり、外部診断の結果を向上させるために行っているだけとも考えられる。職員個人が提案する有益な改革が取り上げられ、実現に結びつくような組織的環境が整備されていない実情では、不毛の改革提案となる。

パブリックコメント

県の施策や条例を計画の段階でインターネット等により公表し、県民から意見を

徴するもの。2000年4月から2001年9月までの間にパブリックコメントを行った31の計画等のうち、100件以上の意見が寄せられたのは、僅か七つ（全体の2割）。50件以下が二十、意見なしは五つであった。

県民の参画とは言うものの、意見徴収方法が、インターネットが主体となっていることから、効果が上がっていない。モバイル立県とは名ばかりの状況にあることから、職員が県民の生の声を直接聴取できるような環境の整備が求められる。

県政懇談会

知事が県民から直接意見・提言を聴くもので、「知事との対話」、「知事と特定課題を語る会」、「ふれあいトーク」の3種類がある。増田知事となってから飛躍的に回数が増え、年間40回以上行われている。

県民にとって知事が身近になる利点はあっても、地域や団体の代表者の出席が多い現状では、金太郎飴的なものとなりがち。県民の豊かな暮らしの実現を目指して活動しているのは知事だけでも、団体の代表だけでもない。地域住民一人ひとりである。

現場を知るべき職員以上に知事が個別事案に詳しいという逆転現象は、費用対効果の面からも見直されて然るべきである。

(5) 県職労の取り組み

県職労では、進行する県版行革の中での職場実態を把握するため、組合員を対象に2001年度は超過勤務について、2002年度には人員配置等についての実態調査を行った。

超過勤務状況調査

超過勤務の中でも問題とされるサービス残業（持ち帰り残業）を行っている割合は、本庁で37%、本庁以外でも34%となっている。サービス残業を行っている理由のトップは通勤事情によるものであり、庁舎で超過勤務をした後、さらに家庭に持ち帰っている実態が窺える。

超過勤務手当についても、53～54%の組合員が6割以下の支給率となっており、職場全体の業務量の多さが超過勤務の理由の一番となっている。

なお、当局の超過勤務状況調査においても組織再編の影響が表れ、2001年度の超過勤務時間は、2000年度と比較して本庁を中心に増加している。

人員配置状況調査

職場における人員については、276分会中、79分会で計294人が不足という結果が出ている。不足となっている理由の6割近くが恒常的な人員不足であり、以下、定数縮減、欠員と続く。その影響は、業務の過密、慢性的な超過勤務となって表れ、その結果、県民サービスの低下を来しているという回答が寄せられている。

なお、人員配置については、県では1999年度から5年間で1%の職員数削減目標を立てている。計画3年目の2001年度で、既に目標数値を上回る2.1%、110人(1998年度5151人 2001年度5041人)が削減されており、その一方で、上記の人員不足、恒常的超過勤務の状況とあわせ、職員の健康破壊が進行している。

3 今後の方向とあるべき姿

県版行革大綱の中にあつて、今後注目すべきは、行政経営推進会議である。ブレーンを得た知事が、トップダウン的な手法の改革をまたぞろ提案してきそうな勢いである。

また、行革大綱から垣間見える改革のベクトルの方向は、道州制、市町村一括移譲を向いている。知事は、ことある毎に、「県はいらない。行政は、住民に最も身近な市町村が担っていく。」を繰り返す。

市町村一括移譲は、県職員の勤務労働条件に直結するものである。県職労としては、当然、事前のしっかりとした労使協議の場を確保し、組合員が安心して働ける執務環境を作る必要がある。

しかし、問題はこのことにとどまらない。大切なのは、そのことによって県民の暮らしがどうなるかである。

行政サービスの実施、向上はマンパワーに頼る部分が多い。地方分権の進行により市町村が担う事務が増えた場合、専門性を確保しづらいのがマンパワーの担う部分である。住民の不安解消の観点からも、現在モデル的に行っている一括移譲の将来的な姿を知事は直ちに明らかにすべきである。

市町村職員の専門性を高め、より永続的なサービス提供を行うという観点からは、一括移譲はあくまで暫定的な移行措置であり、県としては市町村職員の資質向上に努めることが本旨であると思われる。

マンパワーは行政職員に限ったことではない。県民一人ひとりがマンパワーとしての財産である。今必要なものは、埋もれている人、持てる能力を発揮できずにいる人材がいるとしたら、それを探り当て、活性化する力である。

県が担うべきは、人材発掘、育成、活用の場にある。その意味では、現場を知るプロフェッショナルな人材を今以上に県として養成することが求められる。

ルール、慣例に縛られた現在の硬直的な県の人事、財政を大きく変えることで、この課題の解決の糸口が見出せる。このことは、人事については、部局内異動による専門性の維持、財政については、部局内の予算枠にとらわれない全庁的な配分がされてこそ実現できるものと思われる。

直ちに取り組める事項としては、現在行われている県職員の再任用制度の改善である。

現行の定数内で一担当としての業務を遂行する立場から、職場における助言、指導等、それまで培ってきた専門性を確保できるような職種、職務への配置に切り替えることで、その能力を活用すべきである。

行政の業務における省力化は、民間企業におけるコスト削減とは質を異にする。省力化が職場にもたらす影響は、現状では、デスクワークの縮減とサービス残業の解消に過ぎない。

県職労としての喫緊の課題は、組合員がデスクワークに忙殺され住民サービスが疎かになっている現状の打破を図ることであり、併せて、県版ワークシェアリングの検証と今後の展望も必要となる。

さらには来年度予定される地方振興局の組織再編に伴い、住民サービス向上の視点からの振興局の業務内容と職員配置の状況を早急に明らかにさせることである。

4 おわりに

本テーマは、本来であれば、自治研活動として県の財政分析を行った上で検証すべきものであり、内容が抽象的なものとなったことは否めない。

しかし、形から入る性急な改革が県民生活に及ぶ影響を多少なりとも検証する必要があるとの焦りから、本テーマとしたものである。

県政推進とそれを取り巻く行政改革の課題は、行政大県から政策大県への脱却にもがく知事個人の問題にとどまらない。政策立案しつつ行政施策を推進する我々組合員が、日々の業務の現状を足許から見つめ直さなければならないことである。

県民の暮らしに豊かさをもたらすため、県政に対する一層の検証と提言、そして我々の努力が求められる。