

＊連載 政治・行政・市民—地域への「責任」②

「脱・予算主義」は公務員を変える

—実質的借金を減らす努力・長野県(上)—

福田 志乃 地域経営コンサルタント(地域政策プランニング代表)

『ゼロ予算』の主目的は支出の削減ではない

『ゼロ予算』——という信州・長野県発の言葉は、多くの行政関係者が耳にしたことがあるだろう。おそらく、昨年の本誌の連載(12月13日号)で筆者が紹介したのが「全国デビュー」だが、その取り組みは多くの自治体で導入(検討)され、大手経済紙の全国面でも取り上げられた。もちろん、『ゼロ予算』を考案・実施した長野県庁には全国自治体から問い合わせが殺到している。

その問い合わせの中で興味深いのは、「ゼロ予算の導入により、どれほど予算が削減できたか?」という質問が目立つことだ。そもそも、『ゼロ予算』考案の意味は、「予算がないから、できない」という予算主義の公務員の働き方を変えること、すなわち、公務員の「働き方への意識」(これまでの習慣・常識)を覆す意義の方が大きい。

ここ数年、行政の間で意識改革や現場改革という言葉が唱えられるものの、実際には、いずれの組織にあっても改革が「真に」進んでいると言えない。それは、行政世界の仕組みの根底にある

「制度的限界」を抜本的に変革しない限り、民間

側にとつては真の行革と認められないからである。

具体的には、①公務員は制度的にリストラされた②仕事の仕方が「予算主義」である——という

二点。前者は目下、政府を挙げて公務員制度改革として取り組んでおり、一自治体で抜本的な制度

改革がかなうものでないため、筆者もその是非について触れることは避けた。今回、筆者が全国

の自治体に投げ掛けたのはむしろ後者である。国の制度がどうあろうと、いかに「予算主義」の

仕組みを変革し、職員の働き方を質・量ともに民間と同等のものに変えることができるか、だ。今

回は、その「予算主義」の変革の可能性を、長野県の改革を通して実証・提案したい。

なお、筆者は今年、長野県の政策アドバイザー

を委嘱された。この原稿は、政策アドバイザーとして地域経営のコンサルタントの眼で長野県政を徹底分析してみた結果である。

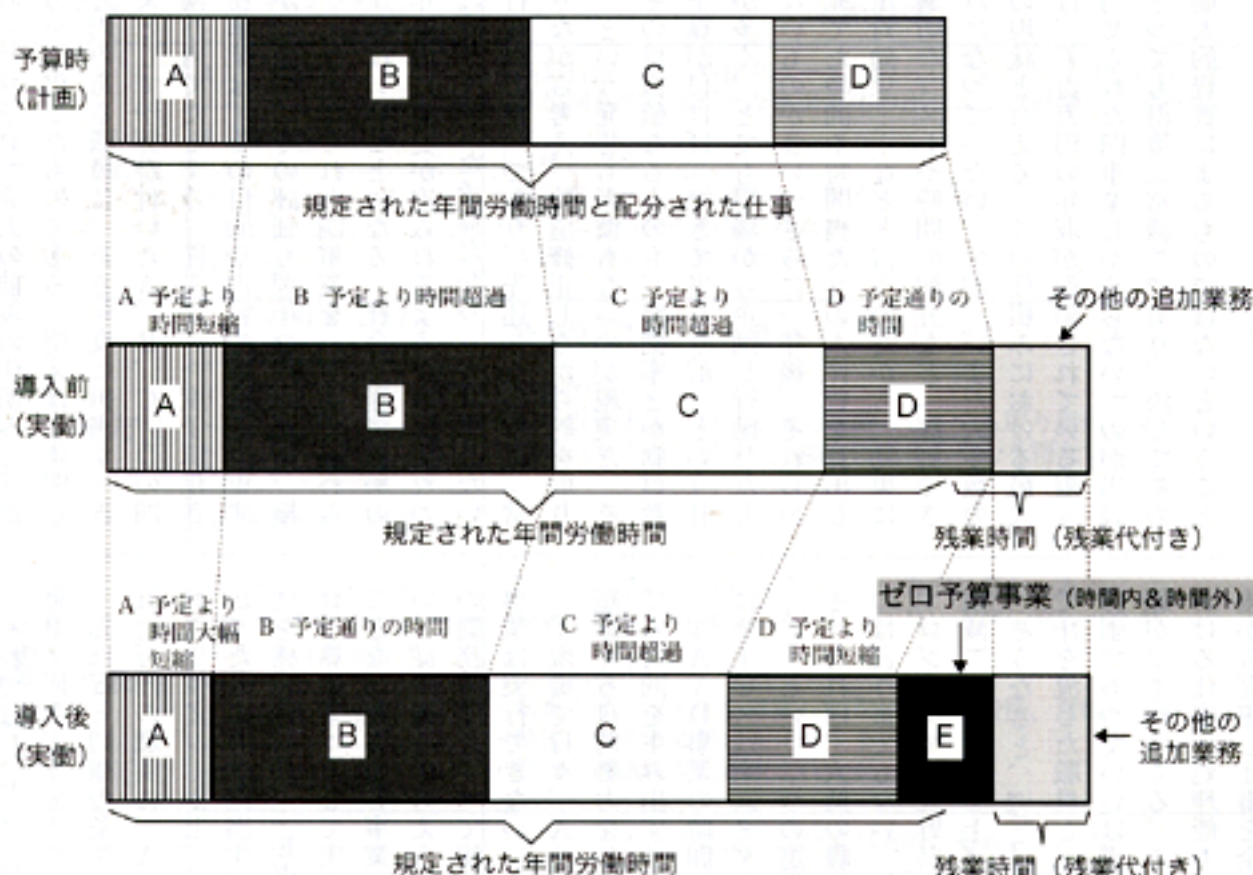
民間と行政は「働く意識」のどこが違うか

それでは、民間と行政の働き方の違いを生んでいる最も本質的な原因である、「予算主義の弊害」について具体的に考えてみよう。

数年前、行政職員から良いアイデアを募集して毎年「表彰式」を行い、現場改善を図ろうという庁内運動的な話がブームになったが、行政の表彰式に対して民間人たちはかなりシラケていた。民間は決算主義であるため、良い企画などできて当然で、さらに企画を実行し、結果が出せ、稼げて(その対価を得て)ナンボの評価を得る世界。個人の評価にしても、決められた給料(年収)の中でいかに多くの質の高い社会的に付加価値のある仕事をこなすか、一定の時間における仕事の量も質も評価の対象となるのが、一般的な民間

図表2-1 『ゼロ予算』導入前と導入後の働き方の相違

(8時間/日労働 年収500万円 A・B・C・Dの4事業を担当する職員の場合)



『ゼロ予算』導入後の成果

- ①配分された仕事の時間短縮 ⇒ 「ゼロ予算事業」のための時間創出
- ②配分された仕事の時間短縮に伴う残業代の減少
- ③職員の仕事密度の向上 ⇒ 仕事が量的・質的にUP!
- ④自主的な「ゼロ予算事業」による職員の仕事に対するマネジメント能力の向上(時間配分力&企画力&実行力)

の働き方である。そのためには、刻一刻変化・流動する社会・経済の中で企画や事業の変更などは当たり前で、「常時、走りながら考え、軌道修正しながら舵を取り続け」なければならぬ。だから、実際の評価対象は、「舵を取り続ける能力」(マネジメント能力)なのである。

しかし、行政の世界では、あらかじめ「この時間内、この予算枠で、これだけのアウトプット(アウトカム)を出せば……」という形で個人の仕事を用意されるため、その決められた仕事をこなすに過ぎない。無難な評価を得られることになる。

長野県の「ゼロ予算」は、こうした行政職員の「予算主義」の甘い発想を変えようと、田中康夫知事のアイディアを基に二〇〇三年度から始まったもので、

①自分の「持ち時間」の範囲内で、どれだけ多くの仕事を生み出せるか(仕事量を制限しない)
②自分から、ゼロベースで現場からの企画立案ができるか

③自分から、企画実現のために行動するか
④「ゼロ予算」だから何をやってもいいということではなく、予算事業と同等の結果を求める(質的に良い仕事をやる)

——といった方針が含まれていることに意義がある。

従来の事業と何が違うか

図表2-1を見ていただきたい。これは、筆者

が同県の「ゼロ予算」導入の前後の仕組みと評価の考え方を図化したものである。例えば、年間給与と五百万円のある職員に、ある年度に担当すべき事務事業として予算が付いたA、B、C、Dの四事業を割り当てたとする。従来は、一度予算化された事務事業は、その目的や内容や手法を変更することができず、その評価も翌年を待たず、極端な話、割り当てられた四事業を一年間で終わらせさえすればいいことになる。社会・経済情勢の変化で年度内に変更が迫られるような事態になっても、「議会を通した予算だから」と変更しないのが「行政界の常」であり、先述したように「常時、走りながら考え、軌道修正しながら舵を取り続ける」という発想も習慣もないのが現実だ。そして、その目標値なるものも、整備率とか動員数とか、予算が付けば「できて当たり前」という甘いいものが多く、とても現場から企画し行動したとは言えないものが多い。さらに一年後、それらの事業に充てた時間や時間当たりの人件費を算出して、費用対効果……などと言うのだから、効果に対する適切なコストや時間の配分など「評価できる仕組みになっていない」のが、いまだ大多数の自治体の現状と言える。この仕組みにおける最大の問題は、五百万円の年収が保障されている限り「割り当てられた四事業しかやらない」のが当該職員にとっても得策(常識)であり、決してその職員の個人的資質によるものではないということにある。

それでは、「ゼロ予算事業」の導入により、長野県は何をどう変えることができたのか――。

先ほどと同様の条件で考えてみたい。年間給与と五百万円の職員に、A、B、C、Dの四事業が割り当てられたとする。しかし、当該職員は、予算化できなかったものの、担当する現場で新しい事業の必要性を感じており、「E事業」を自らの企画で「ゼロ予算事業」として実施することにした。当然のことながらこのE事業については残業代は付かない。従来通りの考え方で、A、B、C、Dの四事業に年間の勤務時間をすべて使ってしまったのではE事業は実行できない。そこで、当該職員としては①現場で日々、A、B、C、Dの四事業に充てる時間を短縮する自助努力をし、勤務時間内にE事業に充てる時間を生み出す

②A、B、C、D事業の時間短縮よりも、E事業のためにサービスクラス(タダ働き)の時間外労働をする

——という二つの選択肢しかないことになる。そうなれば、大抵の職員が①の考えや行動を選ぶのは言うまでもない。結果的に、図表2-1-1に示すロジックで、長野県では残業代の減少(人件費削減)にも効果を上げている。

そうすると、「ゼロ予算事業」に自ら取り組んで汗を流した職員と、そうでなかった職員とが同評価であったはずがない……という次なる課題が生まれてくる。ここで初めて、①単位時間における仕事の処理能力②年間を通じた仕事量③現場から発想し仕事を企画する能力や熱意——など

が歴然と「能力の差」として現れ、年間の給与等報酬に対する妥当性や適切性が見えてくるのである。ただし、だからといって、成果が見いだせないゼロ予算事業の企画・実施を許したのでは、単に評価を得るために新しい事業を「捻出」すれば得、との理屈にもなってしまう。

○五年度中に職員の発案で動いている「ゼロ予算事業」は、継続と新規を合わせて百九十六事業にも達した。そこで、長野県は前年度(○四年度)の「ゼロ予算事業」について、その継続性や波及性、地域における価値(有効性)、総合的な必要性等について、事務事業評価と同様の総合評価を実施するという少し厳しい姿勢を導入した(図表2-1-2)。

今後は、「単位時間当たりの仕事の処理能力」を人事評価へつなげていくことも視野に入れるが、とにかく、行政評価のシステム開発(論)に陥ることなく、職員のモチベーションと企画・実行スキルの育成につながるようなシンプルフット適切な事業&人事評価システムを模索していくとしている。

県議会でも否決された事業を、地域と行政がゼロ予算で実行

さて、「ゼロ予算」については踏み込んだ実話も紹介したい。

長野県の安曇野市には、日本アルプスを背景に、日本の原風景(ビュー・ポイント)として紹介さ

図表2-2 『ゼロ予算事業』の評価項目

区分	評価等区分	判断基準	
④事業の評価	必要性	A 大きい	○事業目的が県民や社会ニーズに照らして妥当か(目的の妥当性) ○県が関与すべき新たな事業を生み出したか(県関与の妥当性) [具体的視点] ・県民のニーズ、要望がどの程度あったか ・県民にどの程度利用されたか ・県民参加がどの程度得られたか
		B 現段階で不明	
		C 小さい	
		D 不要	
	優先性	A 他の事業に優先して実施すべき	○他の事務事業よりも優先的に実施すべきものであるか [具体的視点] ・他の事務事業にかかる労力を減らしてでも取り組むべきものか ・現時点より人員が減った場合に廃止もやむを得ないものか
		B 他の事業と優先度は同等程度	
		C 内容を大幅に見直した上で実施すべき	
		D 廃止もやむを得ない	
	波及性	A 大きな効果あり	○関わった職員、職場の意識が良い方向に変わったか ○職員、職場と県民との関わり方が良い方向に変わったか [具体的視点] ・新たなサービスを考案しようとする創造性、意欲が高まったか ・県民に接する姿勢に変化が生まれたか ・県民の評価に変化が生まれたか
		B 一定の効果あり	
		C 現段階で効果不明	
		D ほとんど効果なし	
	効率性	A 高い	○投入した人員に見合った効果が実際に得られているか ○同じ人員でより大きな効果が得られるものが他にないか [具体的視点] ・事業目的への寄与度に比し、人員がかかりすぎではないか ・より効率的な手法はないか
		B 現段階で不明	
		C やや低い	
		D かなり低い	
	有効性	A 大きな効果あり	○期待した効果が実際に得られているか [具体的視点] ・事業目的の実現に十分寄与する手法となっているか
		B 一定の効果あり	
		C 現段階で効果不明	
		D ほとんど効果なし	
⑤今後の取組方針	注力	↑↑ 特に力を入れることが不可欠	○次の四半期にはどのように力を入れて取り組むべきか ◆評価効果を勘案する ◆評価に表されない要素があれば、それらも十分に勘案する
		↑ 力を入れる必要性がある	
		→ 現在の力の入れ具合を維持する	
		↓ 力の入れ具合を抑制する	
	取組方向	事業内容の改善を検討	事業の対象、メニュー等を変更する
		実施方法の改善を検討	実施手法、人員投入の程度等を変更する
		事業の廃止を検討	事業を廃止する
		現行の取組内容を維持	特に変更なく継続実施する

れたこともある万水川が流れている。そのため、住民からも散策やジョギングやサイクリングがしやすいよう堤防上の道路を舗装したいとの要望が出されたが、〇四年二月の長野県議会では否決された(予算額一千万円)。

これに対し、長野県の現地機関(豊橋建設事務所)は、この舗装事業を「ゼロ予算」で行うことを決定したのである。しかし、ボランティア的人件費を抑えて済む話ならば予算がゼロでもやれなくはないが、道路舗装というハード事業には最低限、材料費が掛かる。

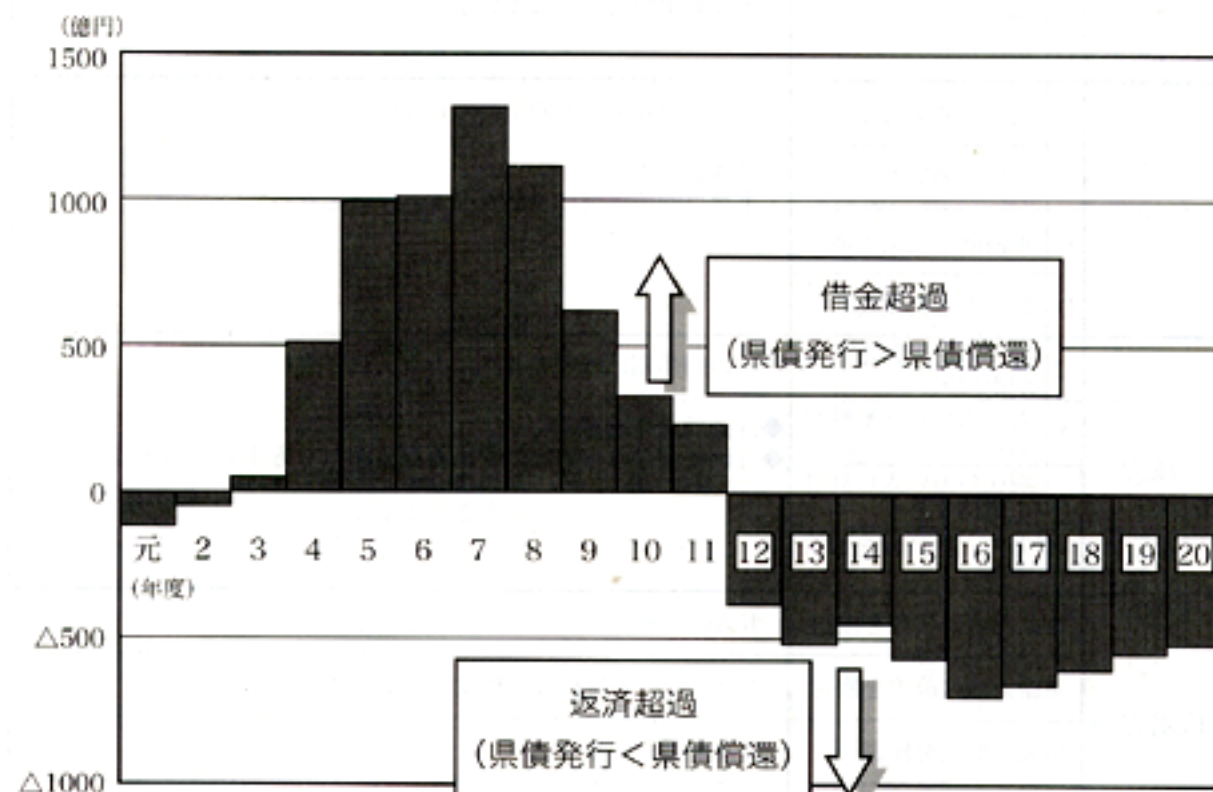
それでも同事務所では、「その舗装材料すら自前でつくる」ことを決定。既製のアスファルトを使用せず、山から切り出した後廃材となっていた間伐材と河川に溜まった土砂とを混ぜながら路面の舗装を行っていくという、技術的にも未知のワークから挑むことにした。議会の否決に遭った二カ月後の四月には試験施工を行い、五月には「技術的にもやれる」という確信の下、手作りの舗装が開始された。

筆者が感動したのは、「昔は、こうした作業は職員たちがやっていた。現場で汗をかき楽しさを若手職員にも伝えよう」と、事務所の五十歳代の所長や課長たちが立ち上がったことである。若手職員も、こうした上司の姿に感化され、事務所内には「現場技術のノウハウは上司に学ぶ」という雰囲気が出ていった。そして、こうした事態を見守っていた延べ二百人もの住民たちが、田

中知事の呼び掛けに呼んで、材料づくりからの舗装作業に参加したのだ。さらに、住民と行政とによる手作りの道路事業というところで、それを聞きつけた大阪の大学の学生たちの加勢もあり、〇四年の一年間で、全長七〇のうち一〇の舗装が実現した。

万水川の堤防道路に対しては地域住民の関心や愛着が高まり、毎年一〇ずつでも……という暗黙の目標が生まれ、今年も「予算ゼロ」の協働の道路づくり作業が進められている。さらには、同じ安曇野の地域住民の中には市民会議ができて、緑地整備や森づくり(間伐や植林)のプロジェクトが「ゼロ予算」で立ち上がるなど、一つの土木事業は「協働の環境づくり」へと予想外の展開を始めている。

図表2-3 長野県における県債発行と返済のバランスの推移



図表2-4 長野県の財政改革方針 (『財政改革推進プログラム』(2003年5月))

- ①赤字基調の財政構造から脱却し、持続可能な財政構造を創る
- ②公共事業により「社会保障」を行う歳出構造から脱却し、真に安心できる社会システムを創る
- ③総花的な事業展開から脱却し、真に必要な分野に重点的に財源配分する構造を創る
- ④国庫補助金に依存した高コスト財政システムから脱却し、より効果的な財政システムを創る
- ⑤既得権益や既存制度の枠組みから脱却し、意欲ある県民の活動を支える社会を創る
- ⑥旧来型の仕事の進め方から脱却し、効率的な行財政運営の仕組みを創る

読者の皆さんには、長野県が発案した「ゼロ予算」には、意識や働き方を変える」という点で、深い本質的な意味があることをご理解いただけたらどうか。再度うるさく書くが、その根底にあるのは「脱・予算主義」にほかならない。たとえば、職員が公務員制度に守られていても、「単位時間における仕事の密度」を上げ、仕事の仕方は民間と同様にすることが出来る。また、予算が議会の否決に遭ったとしても、地域が必要とする仕事は地域との協働で行える——。「ゼロ予算」は、そんな新しい価値を生み出す、行財政改革におけるヒット・システムである。

全国ワースト2からの「財政再建」

それでは、次に、長野県の財政の実態をのぞいてみよう。

長野県の財政で特徴的なのは、バブル経済が崩壊し世間が騒然となっていた一九九〇年代半ばに、長野冬季オリンピック(一九九八年)に向けてのインフラや、北陸新幹線の整備のために膨大な県債が発行されたことである(図表2-3)。九一年から九九年までは借金返済に充てる額を借金額の方が上回り、九九年時点では一般財源に占める公債費の割合(起債制限比率)は全国ワースト2の15・9%にまで達していた。二〇〇〇年十月、そんな危機的な財政状況下に登場したのが田中康夫知事だった。

赤字再建団体への転落を阻止

田中知事が就任してまず最初に手掛けたのは、県財政の立て直しである。知事は、就任二カ月後の二〇〇〇年十二月の補正予算時に、「財政健全化に向け、安易に県債を発行して事業量の確保を図るのではなく、将来の財政負担をも十分に考慮し、真に必要な事業を実施するために必要な範囲内で、県債発行の抑制に努める」という財政の一大方針転換を示した。さらに、その二カ月後の〇一年二月には、世間を騒がした「脱ダム宣言」を出した。確かに、知事就任後わずか四カ月で出された「脱ダム宣言」は、事業者まで決まっていた大規模事業を覆すあまりにドラスティックな「事件」であり、「単なる建設公共事業の否定」(感情論)との見方もされた。しかし、宣言の根底には、一事業の良し悪しを超え、行財政の一大方針転換において、「歳出の必要性」が問われた大規模事業ゆえに、長野県の財政改革の第一歩として断行する必然性があったのだ。

しかし、長野県の財政立て直しは想像以上に厳しく、そのままでは〇四年度には赤字再建団体へ転落すると予想されたほどだ。県債発行の抑制や一部の無駄な事業廃止だけでは持続可能な財政構造へと変わるはずもなく、最低限、赤字再建団体への転落を防ぐためにも、抜本的かつ徹底的な財政改革が急務だった。そこで、同県では図表2-4のような改革方針を掲げ、〇二〜〇六年度の

五年間を財政改革推進期間と位置付けた。特に、
○五年度の収支が黒字に転ずることを目標に据え、
○三〇四年度の二カ年で断行した厳しい財政改革の内容は以下に示す通りである。他自治体では例にないほどスピーディーである。

◆県の役割分担や事業効果等の視点から徹底した事務事業の見直しを行い、二年間で二百四十二事業を廃止、六百三十八事業を縮小。新規に三百七十二事業を創設。

◆公共事業費については、○二年度比30%削減、県単独事業費を一年前倒しして○二年度比50%削減。ただし、生活に密着し、地域の実情に適合した「一・五車線道路」の整備等には重点的に配分。

◆事務事業見直しや庶務部門の統合などに伴う効率的な人員配置により、四年間の目標として一般行政職員を三百人削減する(実際には二年間で三百七十七人を削減)。

◆一般職員の給料について、職員の理解を得ながら5〜10%の削減(教職員の給与の削減については、知事自らが組合と計五十時間、都合七回、徹夜三回の交渉を行い合意に至った)。

◆特別職給与、管理職手当の減額

◆予算総額が激減する中で予算の重点化。土木費と農林水産業費(土地改良事業関連)の大幅削減(九九年度の予算全体に占める比率は前者22・6%、後者11・3%↓○四年度にはそれぞれ14・9%、6・5%)、三十人規模学級を実現した教育費の増大(九九年度には19・0%↓○四

度には22・4%)など(図表2-5)。

◆税の特例措置見直しによる県税収入の確保、使用料・手数料見直しによる受益者負担の適正化。
◆未利用県有地の売却など、県有財産の有効活用による歳入の確保。

「借金依存体質」からの脱却と県民評価

このような頑張りもあり、長野県は、田中知事が就任以来の四年間で累積債務を五百四十七億円減少させ、全国四十七都道府県でも唯一、五年連続でプライマリーバランスの黒字を維持するという実績を出した。この「借金に依存しない財政運営」への転換こそ、実は、すべての国民が自分の住んでいる自治体でも実行してほしいと願う最も基本的な改革であるはずなのだ。しかし残念ながら、多くの国民が自分の住む自治体の財政や借金の状況を知らされていないのが現実だ。

余談だが、筆者が居住する政令指定都市C市でも、市債だけで何と市民一人当たり百万円!に達しているというのに、いまだに予算の数十%を建設事業費に投入し、臨海部の新たな開発を行った「子育て支援」と称して数階建ての立派な箱モノを建てたり……。そのための「借金の存在」と「返済」については伏されたままである。

こうした自治体のケースにおける最大の問題は、東京都で過ごす生活時間が長い。C都民自身も、地域政治や行政にはほとんど無関心であることだ。市民が何でもかんでも「お任せ」で行政サ-



時事通信社

104-8178 東京都中央区銀座5-15-8
TEL: 03-6800-1111(代表)

◆お問い合わせはもよりの本・支社総支局へ◆

●関東地区

東京 03(5156)8671
立川 042(525)5022
横浜 045(681)3026
川崎 044(244)1300
厚木 046(229)5387
相模原 0463(23)5333
千葉 043(224)2011
成田 0476(32)5807
さいたま 048(822)1525
川越 049(223)0333
前橋 027(224)6700
宇都宮 028(622)1731
足利 0284(21)8250
水戸 029(221)3907
土浦 0298(24)2710
甲府 055(224)3121
長野 026(232)3230
松本 0263(33)2077

源 0266(52)1331
新潟 025(284)4085
長岡 0258(33)2562

●北海道地区

札幌 011(241)2801
函館 0138(22)5494
苫小牧 0144(32)2877
室蘭 0143(22)3320
帯広 0155(23)3820
釧路 0154(22)5763
旭川 0166(24)2266

●東北地区

仙台 022(223)2900
石巻 0225(95)0441
青森 017(776)3155
八戸 0178(43)5463
秋田 018(823)6591

盛岡 019(622)2442
山形 023(631)2157
福島 024(531)8351
郡山 024(933)6611
いわき 0246(25)2225

●中部地区

名古屋 052(231)2331
豊橋 0532(55)5711
岡崎 0564(22)7450
静岡 054(252)1823
浜松 053(453)4335
沼津 055(963)5115
岐阜 058(262)9749
津 059(228)2853
富山 076(432)6754
金沢 076(221)3171
福井 0776(57)1640

●近畿地区

大阪 06(6231)6341
堺 0722(32)9752
京都 075(221)5454
神戸 078(362)5606
阪神 06(6413)1091
姫路 0792(23)3135
大津 077(522)3915
奈良 0742(22)4511
和歌山 073(422)5529

●中国地区

広島 082(221)9381
岡山 084(923)2880
岡山 086(222)7601
鳥取 0857(22)2800
米子 0859(22)2930
松江 0852(21)3594
山口 083(922)0787
周南 0834(21)5638

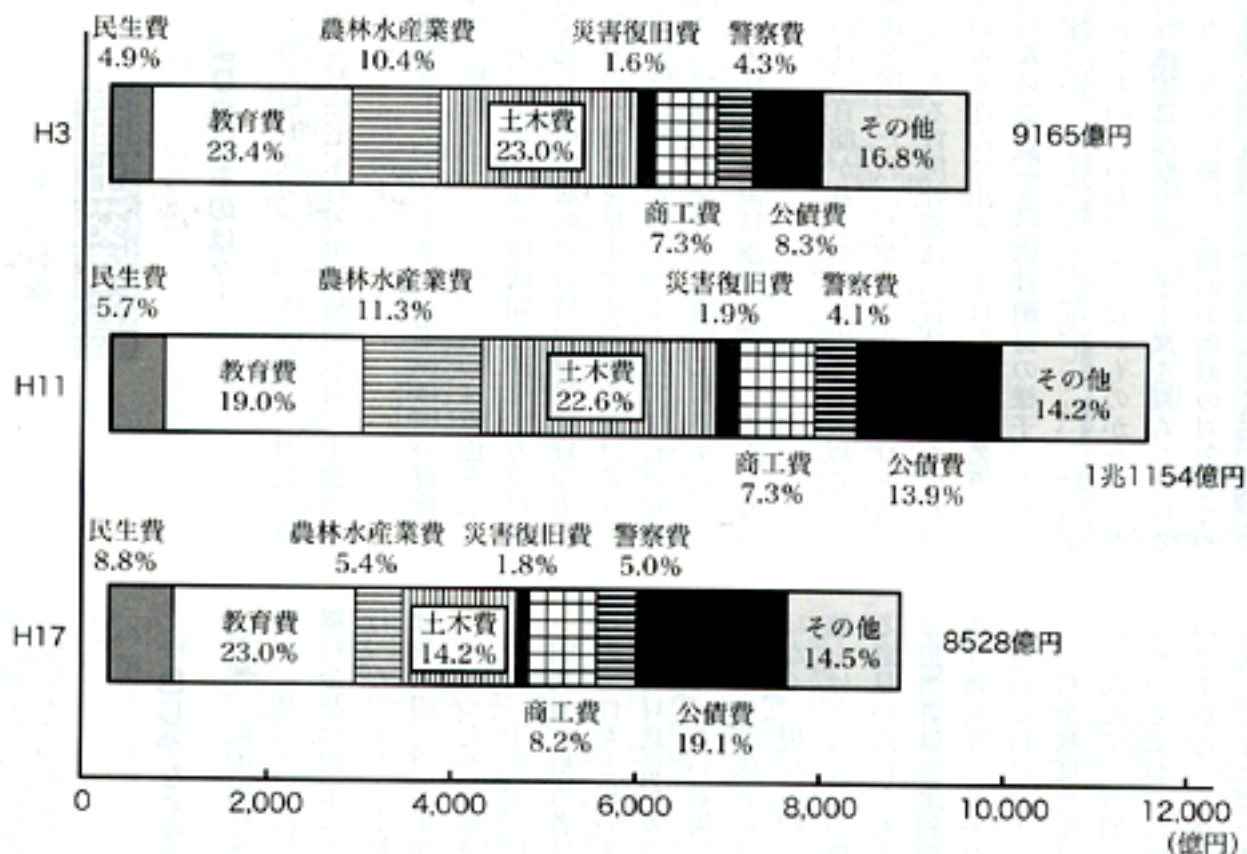
●四国地区

松山 089(921)6101
高松 087(821)6111
徳島 088(622)3166
高知 088(872)1717

●九州地区

福岡 092(741)2536
久留米 0942(33)5436
北九州 093(521)4631
下関 0832(66)2344
佐賀 095(26)3434
長崎 095(822)5680
熊本 096(325)5300
大分 097(534)5500
宮崎 0985(29)9111
鹿児島 099(226)0565
那覇 098(867)1211

図表2-5 分野別のシェアの推移



ビスを求めている状況だから、政治・行政・市民の三つ巴で自治体の無駄遣いや借金体質を許している状況に歯止めが掛からない。

今や、「借金漬け」の国や全国の自治体に歯止めを掛けるには、やはり「借金の存在」と「返済」、歳出切り詰めの具体策が明示された「財政改革(再建)プログラム」の公開しかない。長野県のように財政(改革)プログラムとセットで公開しない限り、架空の財源で実施された「政策」を政策評価しても、まったく意味を成さないと筆者は感じている。

ここで、長野県が毎年行っている「県政世論調査」のデータを紹介したい。○四年度の調査では、「県の危機的な財政状況を田中知事の就任前から知っていたか」との問い

に対して、約60%が「知らなかった」と回答。「県債(借金)に頼ることのない健全財政構築のための取り組みや成果」については約45%が「大変良い」、約35%が「良い」と答えている。また、「できる限り借金に頼らず、かつ、必要な分野へは集中投資する」という二つの目標に対しては、約51%が「二つの目標を同時に実現するようさらに努力すべき」とした。

今回の連載の初回(12月5日号)で筆者が指摘したように、市民(県民)とは、危機的な借金の事態を知られば、「新たに借金をしてでも事業を行うしてほしい」とは思わず、むしろ、「借金の削減に専念し、使える予算は必要どころに重点投資する」という意識を持つ。だからこそ、政治には「調整」作業が必要なのだ。長野県の県民意識調査からは、全国の自治体が困惑しているサイレント・マジョリティー問題や、何でもかんでも行政へお任せするといった、無関心な市民を地域政治へ呼び戻し、政治・行政に責任を持つ市民を育成するための「現実のシナリオ」が見えてくる。

そのシナリオとは、やはり、行政自らが、いかに積極的かつ透明性高く、財政状況を公開・説明するかに懸かっていると云ってよい。

◇ ◇

読者の方々は、長野県の財政構造改革をめぐる考え方や取り組みを是と見るか、非と見るか。次回も引き続き、同県の構造改革を地域の視点から追うことにする。