

道政改革の基本理念を考える

齋藤 健二郎 (さいとう けんじろう)

北海道自治政策研修センター主任教授

はじめに

現在、道では、平成7年8月の「道政改革推進本部」の設置以降、知事の大号令の下に道政改革が進められている。

これまでの推進状況については、知事の諮問機関である「道政改革推進委員会」が平成10年6月に同委員会報告として「道政改革の推進状況に関する点検と評価」を発表したものがある。

この中では、「道政改革の実施方針」関連の85項目と「不祥事の再発防止のための改善プログラム」関連の33項目について、改革事項の内容から「道民が信頼する開かれた道政」、「政策方針の明確化と総合調整」、「政策主導の予算編成システム」、「支庁改革と市町村・道民の参加」、「変化に対応できる組織と人事」、「政策開発と道職員の政策能力」及び「分権の推進に向けた取り組み」の7グル-プに区分し、各グル-プ内の重要事項を選んで重点的に点検、

評価した結果として、一部検討中の事項を除き、総体としては「検討の段階」から「実施の段階」に移っているとされた。このことは、大局的な観点から、道政改革の方向として掲げた事項への取組について外部から一定の評価を得たものであるが、改革の具体的な実施はこれからである。

道職員としては、内部にあって具体的に道政を推進する者として、また、予算執行に関する不祥事の発覚により外部から厳しい批判を受けた中で、反省すべきは反省し、改めるべきは改めることとして今後は新たな観点から道政に取り組むことを心に誓った者として、「道政改革の実施方針」などに盛り込まれた道政改革の理念を再確認しながら道政改革に取り組むことが必要ではないかと考える。

この小論は、このような観点から、道政改革の推進に関して一考察をおこなったものである。

道政改革に至る経緯

「道政改革」論議の発端は、平成 7 年の道知事選挙において「道庁改革」が一つの争点として喧伝されたことにある。このようなことが論議の対象となるに至った時代背景をおおまかに考察すると、長期的には、戦後、民主憲法施行 50 余年間における様々な動きの中で、国民や地域住民の政治や行政に対する意識が成熟してきたことにあると言える。

最近の 10 年程度についてみると、昭和 63 年のリクル - ト事件や平成 4 年の佐川急便事件などいわゆる政治的スキャンダルの発生は、政治に対する国民の関心を高めると同時に不信感を拡大させたが、政治との接続性の高い我が国の行政においてもこれら事件との関連をまぬがれず、リクル - ト事件においては川崎市の助役や文部省、労働省の事務次官が収賄容疑で起訴されるなど、行政に対する不信感も増幅された。

その後も、大蔵省幹部職員の過剰接待問題、厚生省のエイズ薬害に関する情報隠蔽問題などがあり、更に、平成 3 年にはじまった（とされる）経済のバブル崩壊への効果的な対応の不足に

対する批判も重なり、国民の不満が拡大し、結果として投票行動に表明された。

このような時代の傾向は、地方行政に対しても社会経済情勢の変化に対応した職員の意識改革や的確な施策の実施を求める地域住民の声の高まりとなって表れた。このことは、情報化社会の進展下で国民や地域住民の知識習得や情報収集の能力が高くなっていることがあり、「住民意識の多様化、高度化」というキ - ワ - ドで我々行政サイドでも認識してきたところではあった。平成 7 年の道知事選挙において道庁改革が政策論議の一つとなったことには、このような時代背景があったことが指摘でき、また、それは現在も継続していると言うことができる。

道政改革の実施

1 道政改革への着手

平成 7 年の知事選挙で当選した堀知事は、公約どおり道政改革（選挙公約では「道庁改革」との表現であったが、実施段階でこのように変わった。）に着手することとし、同年 8 月に、まず、

庁内の推進体制として知事を本部長とする「道政改革推進本部」を設置した。

また、同日、道政改革の実現に向けた課題や改善方策等について提言を求めるため民間の有識者からなる「道政改革民間フォ・ラム」を設置した。

その後、民間フォ・ラムの提言を受けて平成8年2月には「道政改革の基本方針」が、同年9月には「道政改革の実施方針」が、平成9年5月には「道政改革の実施方針()」が策定された。

以後、これらを基本として道政改革が推進されてきている。

2 予算執行に関する不事件の発覚

この間、平成7年10月以降、道組織の内外で道政改革のあり方を検討している最中において、カラ出張等を含むいわゆる予算執行に関する不祥事件が発覚した。マスコミが現象面を強調し過ぎて報道したこともあって、当面は何はともあれ道民の信頼を早期に回復するという観点から、平成8年2月に「道政改革の基本方針」とは別に「不祥事の再発防止へ向けての改善プログラム」が策定された。

なお、後述するように、この事件は、道政改革を考えるうえで最も基本となる問題点を含んでいるものであった。

道政改革の基本理念

1 職員の意識改革の必要性

道政改革の推進にあたっては、職員の意識改革が不可欠であることについては、知事も機会あるごとに強調しているところである。

道民の信託を受けて行政事務に従事するという職員の立場を考えると、時代の変化や道民の意識の変革に合わせて職員も変わらなければならないことは当然であろうし、また、そのような意識なしには行政の改革も進まないことは論を待たないところである。

問題は、その場合において、どのような基本理念に立って道政改革を進めるべきと認識するのかということである。

2 基本理念の考察

そこで、道政改革を進める上での基本理念とは何かということである。

それは、時代背景を踏まえ、どのような観点から道政改革を進めることが要請されていると考えるのかということであり、その場合の最も基本的なテーマは何かということである。また、それは、改革の対象となる全ての事項

に共通するものであり、同時に、進められている改革を点検、評価する場合の基準ともなるものでもある。

では、「道政改革の基本方針」(平成8年2月)においてはどのように記述されているのであろうか。

「第1 道政改革の推進に当たって」において、平成7年7月の地方分権推進法の施行にふれながら、「来るべき地方分権の時代に向け、道政は、国との関係における受け身の行政から独自の政策を立案、執行する行政へと脱皮し、(中略) その担うべき役割を明確にして、道民に身近で分かりやすい道政へと転換を図る必要がある。」また、「地方自治は、住民との信頼関係の上に進めるものであり、早急に道政の改革、改善を進めて、道民の信頼を回復し、21世紀の地方自治を担うにふさわしい創造的で活力ある道政を実現していかなければならない。」としている。

ここでは、地方分権の推進が時代の大きなテーマであることは示されているが、「地方分権の推進」に時代が期待し、要請している基本的な事項は何か、また、それが道政改革における理念としてどのように結びつくのかについては示されていないように思われる。

その後、地方分権推進委員会の中間

報告(平成8年3月)第1次から5次にわたる勧告(～平成10年11月)政府の地方分権推進計画の策定(平成10年5月)と地方分権の推進に関する具体的な動きが進むとともに、その具体的内容に関する論議が進み、基本的なイメージが明らかになってきている。

結論を先に言えば、そこで示されているのは、地方分権を推進するためには「民主主義の徹底」が必要だということであろう。

戦後50余年、民主主義は理論としては充分認識されてきたはずだったが、実質的には必ずしも充分には進んでいなかったことに皆が気がついて、原則に戻って改めて議論をしているということではなからうか。

例えば、これまで、理論的には疑問も提示されていたが、法律の改正には至らず今日まで受け入れられてきた機関委任事務制度を、急転直下、民主的なル・ル(地方自治の本旨からする中央政府と地方政府との対等関係)に相応しくないから廃止するというのである。

また、地方分権の推進には、住民自治の徹底が不可欠であるとされる。ここでは住民の意向を聴取し、情報を提供し、説明責任を果たし、住民参加を

求め、住民と協働しながら行政を進めていくのだというのである。

これらのことは、「地方自治は民主主義の教育、実践の場である。選挙で選ばれた首長は住民の意向を反映した施策を行うものである。公務員は住民の信託を受けて事務に従事する全体の奉仕者である」というような、戦後の民主教育の中で示された民主主義の原点を確認するとともに、それを徹底し、時代の要請を踏まえなが発展させていくのだという認識が基本にあると考えられる。

このことに関しては、前記の「道政改革の基本方針」が策定される前の平成7年12月に道政改革民間フォーラムがまとめた「道政改革の基本的考え方」の中で概括的には触れられている。

そこでは、まず、「この「考え方」は、今後、道政改革民間フォーラムが、本格的な議論を進めるに当たって、よりどころとすべき改革の理念や方向と課題などを概略的にまとめたものであり、また、多くの道民の皆さんに論議に参加していただくための討議要綱としての性格をもっています。」とし、このフォーラムが発足した直後、道の予算執行に関する不正問題が明らかとなったことに触れ、「したがって、道に対して

は当面の改善策を早急に講じるよう強く求めるとともに、私たち道政改革民間フォーラムも、民主主義と効果的な道政の確立を基本において、種々の観点からこのような不幸な問題の再発防止に向けて積極的に議論を進めていく所存です。」としており、民主主義を踏まえた道政の確立ということが検討の基本にすえられていることが読み取れる。

ところで、民主主義の徹底ということとは、行政においては、民主主義の原則を認識し、行政の過程や手続における民主化を推進することであろう。

道では、道政改革の一環として平成10年3月に全国でも先進的な情報公開条例を制定したが、これに先立ち、知事の諮問機関である「情報公開制度検討会」が「北海道の情報公開制度の改善に関する提言」をとりまとめており（知事はこの提言を全面的に採用し条例化を行った。）その中で、「我々は、（中略）この提言の内容を踏まえた新しい情報公開制度が実現することを望んでやまない。さらに、道職員は情報公開制度の適切な運用により、道民の理解のもとに道政が執り行われることが、その目的である「公正で民主的な道政の確立」と「道民と道政の信頼関

係の確立」への最善の道である、と認識されることを夙に願うところである。」として、ここでは、新しい情報公開制度の目的が「民主的な道政の確立」にあることを明示している。

このことは、情報公開制度に限らず、オンブズマン制度であれ、政策評価制度であれ、道政改革の今後の取り組みの全てに共通するものであろう。

このように考えると、この時代における道政改革の基本理念としては、「民主的な道政の更なる推進」というようなことが言えるのではなかろうか。

このような観点からみると、予算執行に関する不祥事件が示す問題点は、カラ処理という手続面の違法性ととともにその後の使用目的における適正さ(民主的行政の推進という観点からの)の判別にあると考えられる。

このことと関連するものとして、「不祥事の再発防止のための改善プログラム」の「1 - (3)議会との適切な関係」の中で、答弁調整に関してではあるが「議会論議の透明性の確保や議員との適切な緊張関係の維持に努める。」との記述がある。

「適切な緊張関係」という考え方を敷衍すると、三権分立の下での首長と議会の相互牽制という民主制のル - ル

に至るわけであり、それぞれの役割を果たすために行政と政治の接点における適正な関係をどのように設定していくのかということが重要な課題となる。

また、不祥事の再発防止に関し、平成8年11月にまとめられた「北海道職員服務の手引」においては、地方公務員法や公職選挙法等による政治的行為の制限など(民主憲法下での制約)に改めて留意すべきことが示されている。

いずれにしても、我々道職員は、現在、あらゆる場面で民主主義を念頭において道政改革を進めて行くことが求められているということになるのであろう。

以上、道政改革を推進するためには職員の意識改革が必要であり、そのためには道政改革の基本理念が職員に明確に意識されることが必要でないかとの考えから、時代の動向なども考えながら道の策定した指針等の中から基本理念と言うべきものを探り出してみるところである。

今、時代は21世紀にむかって大きな転換期にあるが、我々の道政改革も大きな変革であり、その意義をしっかりと認識して、次の世代に禍根を残すことのないよう積極的に推進していくことが期待されていると考える。

【参考文献】

- 1) 岡 義武 『現代日本の政治過程』
(岩波書店, 1958年)
- 2) 山口二郎 『政治改革』
(岩波新書, 1993年)
- 3) 石川真澄 『戦後政治史』
(岩波新書, 1995年)
- 4) 神野直彦 『システム改革の政治経済学』
(岩波書店, 1998年)

