

第3章 総論 監査の結果及び意見

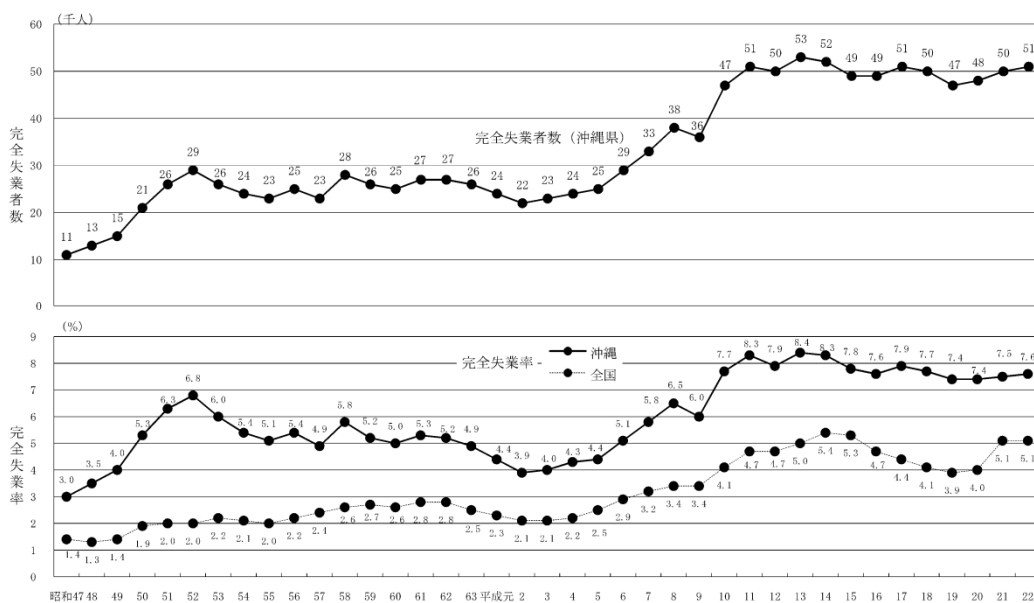
1. 沖縄県の雇用問題について

(1) 沖縄県の雇用情勢と背後にある本質的な構造

改善しない沖縄県の雇用情勢

沖縄県の雇用情勢についての問題、すなわち、高い失業率、とりわけ高い若年者失業率、低い県民所得の問題は、復帰以来の振興の計画期間中継続して沖縄県が抱える構造的な問題とも言え、これらの克服が県政の最重要課題の一つとなっている(沖縄総合事務局作成資料再掲)。

図-3 完全失業者数と完全失業率の推移



資料：総務省統計局「労働力調査年報」、沖縄県企両部「労働力調査」

沖縄県の完全失業率は、バブル経済崩壊後、全国的な経済の低迷による影響などにより上昇傾向で推移し、平成13年は8.4%と復帰後最高となった。その後は、入域観光客数が好調に推移したことや家計消費支出の順調な推移等、県内景気は回復傾向が続いたものの、完全失業率は7%台で横ばいの状況にある。

一方、全国は平成19年4月の3.9%から平成20年3月の3.8%まで、3%台で推移したが、リーマンショックに端を発した世界的な景気の悪化を受け、製造業等における非正規労働者の雇止め等が急増するなど、雇用情勢は急速に悪化し、平成21年9月は5.5%（原数値）となり過去最悪の水準を記録した。平成22年に入ると、前年同月比ほぼ横ばいで推移し、その結果、平成22年の完全失業率は5.1%と前年と同水準となった。

沖縄県の雇用情勢に関する直近のデータは下記のとおりである。

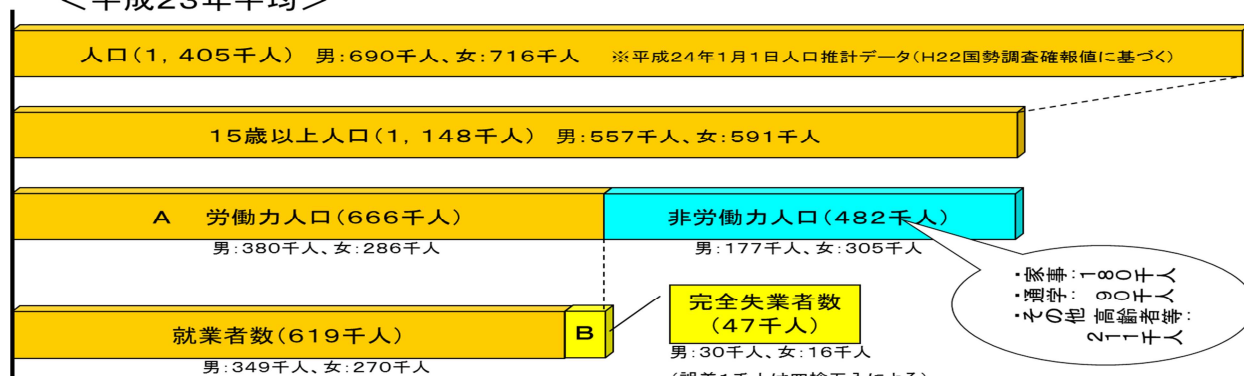
平成 23 年 12 月の雇用状況（沖縄県 HP より作成）

	沖縄県	全 国
完全失業率	7.1%	4.6%
若年者（15 歳～29 歳）完全失業率	12.7%	6.7%
有効求人倍率（季調値）	0.35 倍	0.71 倍

沖縄県の平成 23 年 11 月における完全失業率は 7.1% で、全国平均より 2.5 ポイント高い。若年者の完全失業率は、全国の 6.7% と 2 倍近い値である。また、有効求人倍率も全国の半分に満たない状況であり、依然として全国並み水準にはほど遠い状況である。

本県の人口と雇用の現状

<平成23年平均>



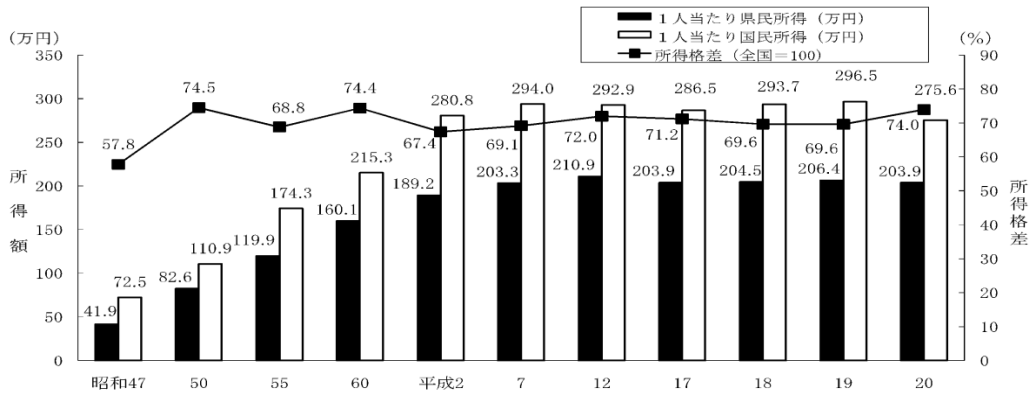
$$\text{◎ 完全失業率} = \frac{B}{A} \times 100 = 7.1\%$$

男性: 7.9%
女性: 5.6%

出典: 沖縄県企画部統計課「労働力調査」

一人当たり県民所得の推移についても再掲すると次のとおりである。

図-6 1人当たり県(国)民所得(名目)・所得格差の推移



資料：内閣府経済社会総合研究所「国民経済計算年報告」及び「県民経済計算」

平成 21 年度は高知県が 2,017 千円で最下位となったようであるが、沖縄県は 2,045 千円とワースト 2 であり、依然として厳しい状況に変わりはない(内閣府ホームページ統計情報)。

沖縄県の失業率が高い要因としては、雇用の場の不足、求人と求職のミスマッチ、若年者の就業意識の低さが要因と分析されることが多い。

雇用の場の不足については沖縄振興計画専門委員会ホームページ資料に下記のようにコンパクトにまとめられており、例えばこれまでの振興の計画の継続的な課題であった雇用創出能力の高い製造業が少ない等計画期間中に継続して課題であり続けた沖縄県の雇用環境の特徴に起因する事象が認められている。

1 雇用の場の不足

物流コストの高さや関連企業の集積がないことなどから、雇用創出力の高い製造業等が根付かない産業構造。

(参考)

- 製造業就業者の占める割合
沖縄 5.5% (3.3万人)
(H19 全国は18.2%)

雇用の場の不足については、「量」だけでなく「質」にも着目する必要がある(中小企業が多く、魅力的な給与、職場環境、キャリアパスを提供できる職場が不足)。

(参考)

- 現金給与総額
29.8万円(全国は37.9万円)
(H20、常用労働者1人平均・規模30人以上)
〔典拠：沖縄県「毎月勤労統計調査」〕

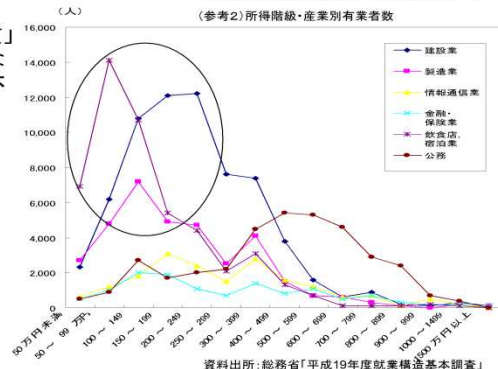
- 労働分配率 59.6(全国は67.0)
(H18、内閣府「国民経済計算」「県民経済計算」より作成 労働分配率=雇用者報酬/県民所得)

(参考1)産業別就業者数の推移

	平成14年沖縄	平成20年沖縄
第1次産業	3.3万人(5.8%)	3.3万人(5.5%)
第2次産業 (製造業)	11.1万人(19.4%)	10.0万人(16.7%)
(建設業)	3.3万人(5.8%)	3.2万人(5.3%)
	7.7万人(13.4%)	6.8万人(11.3%)
第3次産業 (卸、小売業)	43.0万人(75.0%)	46.5万人(77.5%)
(サービス業)	10.0万人(17.5%)	10.4万人(17.3%)
(情報通信・運輸)	9.0万人(15.7%)	10.5万人(17.5%)
	3.9万人(6.8%)	4.5万人(7.5%)
	57.3万人	60.0万人

資料出所：沖縄県「労働力調査(平成20年平均)」等

(参考2)所得階級・産業別有業者数



資料出所：総務省「平成19年度就業構造基本調査」

次に 求人と求職のミスマッチ、若年者の就業意識の低さ、についても同資料に下記のとおりにまとめられている。

2 雇用のミスマッチ

○ 求職>求人職業

- ・一般事務職等事務的職業
- ・生産工程・労務の職業

○ 求人>求職の職業

- ・情報、医療系等の専門的技術者
- ・観光・リゾート産業の従業員を含む「接客・給仕の職業」
- ・コールセンターのオペレーターを含む「営業・販売関連の職業」

主な職業別新規求人倍率の推移

	H12	H19
一般事務の職業	0.19	0.25
保健師、助産師、看護師	1.08	1.60
医療技術者	1.94	1.73
接客・給仕の職業	1.05	1.31
情報処理技術者	0.81	1.67
生産工程・労務の職業	0.53	0.49
営業・販売関連の職業	1.28	2.72

※資料出所：沖縄労働局「職業安定行政年報」

3 若者の就業意識

○15～29歳の若年者の完全失業率

12.9%（全国6.6%）〔H20〕

○離職率（H17卒、3年間合計）

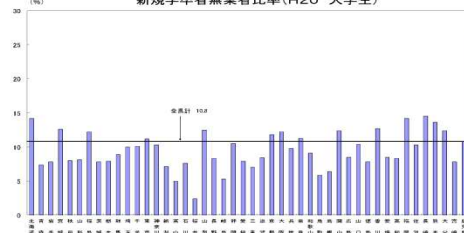
高校生60.0%（全国47.9%）、大学生49.6%（全国35.9%）

※「離職→再就職」を頻りに繰り返す層の存在が失業率を高めさせているとの指摘あり。

○新規学卒者の無業者比率〔H20〕

高校生17.3%（全国4.9%）、大学生26.2%（全国10.8%）

新規学卒者無業者比率（H20 大学生）



※資料出所：文部科学省「学校基本調査報告書」

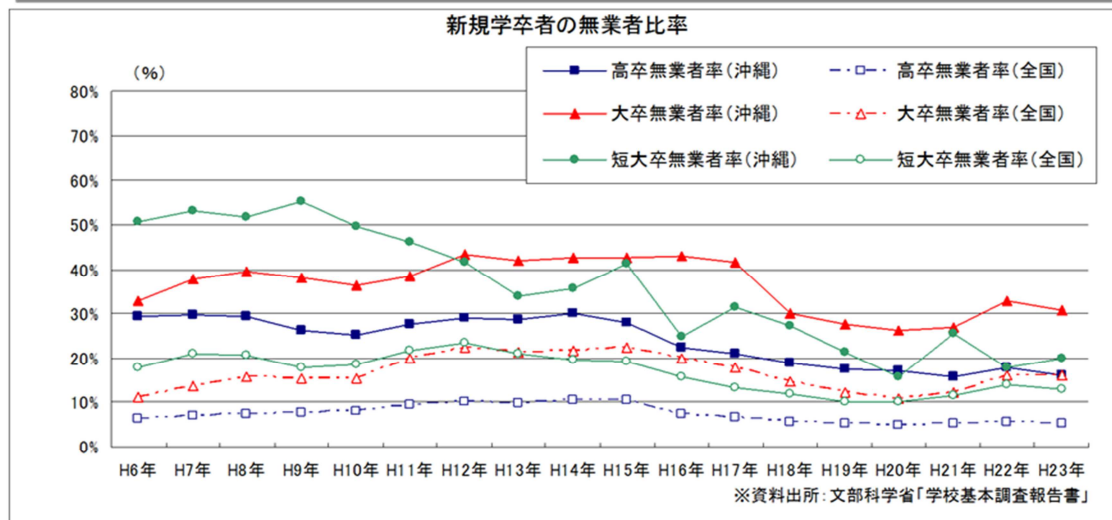
若年者の就業意識の低さについて補足すると、まず、新規学卒者の無業者比率が全国平均と比べると、短大卒を除いては次のとおり大幅に高くなっている点が挙げられる。

新規学卒者の無業者比率の推移

- 平成23年3月卒の沖縄県の新規学卒者の無業者比率は、高卒で16.1%、大卒で30.8%、短大卒で19.9%となっている。
- 全国は高卒で5.4%、大卒で15.9%、短大卒で12.9%となっている。

※いずれも速報値

新規学卒者の無業者比率

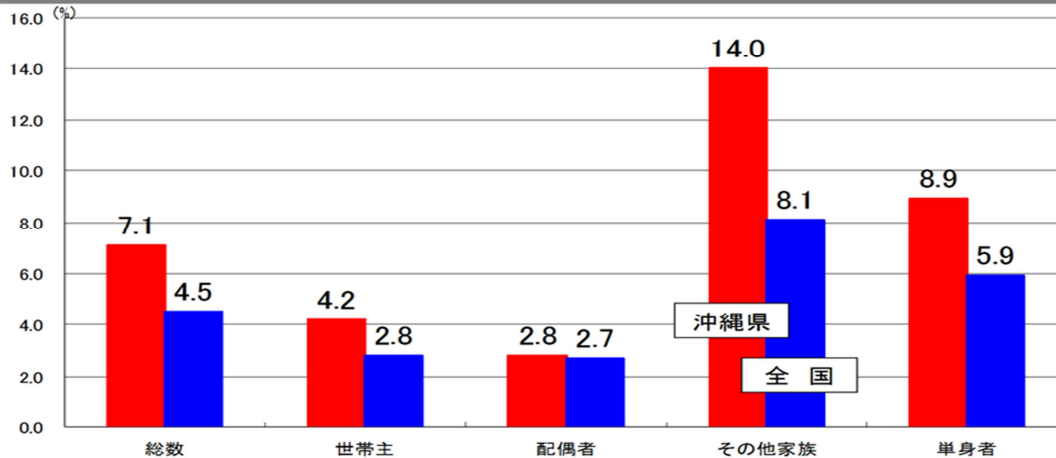


※資料出所：文部科学省「学校基本調査報告書」

また、沖縄県の場合、世帯主と同居しているであろう子ども等「その他家族」の失業率が14.0%（平成22年）と全国平均8.1%より約6ポイントも高くなっていることから、親族の扶養により生活できるため就業意識が低いのではないかと推察もある（就業しないと生活できなくなるというフィードバック機構が親心のせいで機能していないという皮肉な結果を示唆しているのかもしれない）。

世帯主との続柄別完全失業率(平成22年)

○ 沖縄県は、その他家族(同居している子供等)の失業率が非常に高い。



雇用問題に対する沖縄県の取り組み

以上のような状況を踏まえ、沖縄県は「沖縄県職業安定計画」を定め、各種の施策を実施してきている。計画の実施概要については、第1章総説に定められており、その内容は以下の通りである。

第1章総説

1 計画作成の意義

沖縄県職業安定計画は、本県の新たな産業振興の方向性を踏まえた雇用の促進、人材の育成及びその他の職業の安定を図る施策について、沖縄振興特別措置法第75条の規定に基づき、沖縄振興計画の分野別実施計画として策定する。

第3次沖縄県職業安定計画(以下、「3次計画」という。)は、これまでの2次にわたる計画の性格と基本方向を受け継ぎ策定するとともに、これまでの成果と課題を踏まえ、選択と集中の観点から総合的に検討し効率的な施策展開となるよう努めた。

そのため、本計画では、雇用失業情勢の改善を図り安定した雇用を確保するために、戦略的な産業振興による民間主導の自立型経済の構築とともに、これらの産業振興と一体となったさらなる雇用対策の推進、地域における雇用対策、人材育成の強化を図ることとした。

計画の推進に当たっては、計画期間中の社会経済情勢の変化や計画の進捗状況等を踏まえた適切なフォローアップを行うとともに、企業、学校・教育機関、家庭・地域、県民、行政等が、それぞれの役割のもとで、相互に連携・協力しながら取り組む必要がある。

2 計画の期間

本計画の期間は、平成 20 年度から平成 23 年度までの 4 か年とする。

3 計画の目標

産業振興と雇用拡大に向けて展開している沖縄県産業・雇用拡大県民運動（以下、「みんなでグッジョブ運動」という。）と連動しながら、雇用の拡大や雇用の安定に繋がる施策を集中的に実施することで、雇用失業情勢の改善及び安定した雇用の確保を目標とする。

4 計画実現に向けた基本的な役割分担

3 次計画においては、企業、学校・教育機関、家庭・地域、県民、行政等の各主体が連携を図りつつ、それぞれの基本的な役割を認識し、主体的に取り組むことで計画の目標達成を図る。

併せて、沖縄県では、全国平均並みの完全失業率を達成するため、県民各層の関心を喚起し各主体の具体的な行動を促すみんなでグッジョブ運動を平成 19 年度から展開しているところである。

(1) 企業の役割

企業は、インターンシップの受け入れ等地域を支える人材の育成に積極的に取り組むとともに、社員の能力・キャリアアップの促進に向けた中長期的な人材育成の充実やキャリアパスの整備等に努める。

また、仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）に配慮した働きやすい職場環境の整備に努める。労働者が安心して働くことができるよう正規雇用への移行や正規・非正規の均衡処遇に努めるとともに、雇用支援制度等の活用による若年者や女性、高齢者、障害者などの雇用促進に努める。

(2) 学校・教育機関の役割

学校教育から職業生活への円滑な移行を図るため、コミュニケーション能力など社会への適応に係る幅広い能力の形成を重視したキャリア教育を発達段階に応じて実施する。

また、職業相談体制の充実にも努めるとともに、求人企業の開拓、企業と連携したインターンシップを積極的に実施する等、企業との連携強化に努める。

(3) 家庭・地域社会の役割

家庭や地域社会は、様々な職業生活の実際や、仕事のやりがい等を子どもたちに教えることで、自立意識の涵養、職業意識の醸成に努める。

また、保護者は、産業構造や進路をめぐる環境の変化等について、学校と連携し積極的に情報を入手し、子どもたちのサポートに努める。地域の行事等への積極的な参加を通して、子どもたちの自己と他者や社会との適切な関係を構築する力を育て、将来の精神的、経済的自立を促す。

(4) 県民（個々人）の役割

県民一人ひとりが自立心と「働く」ことに対する高い意欲を持ち、就職に関しては、県内だけでなく県外や海外も視野に入れ、積極的にチャレンジする。

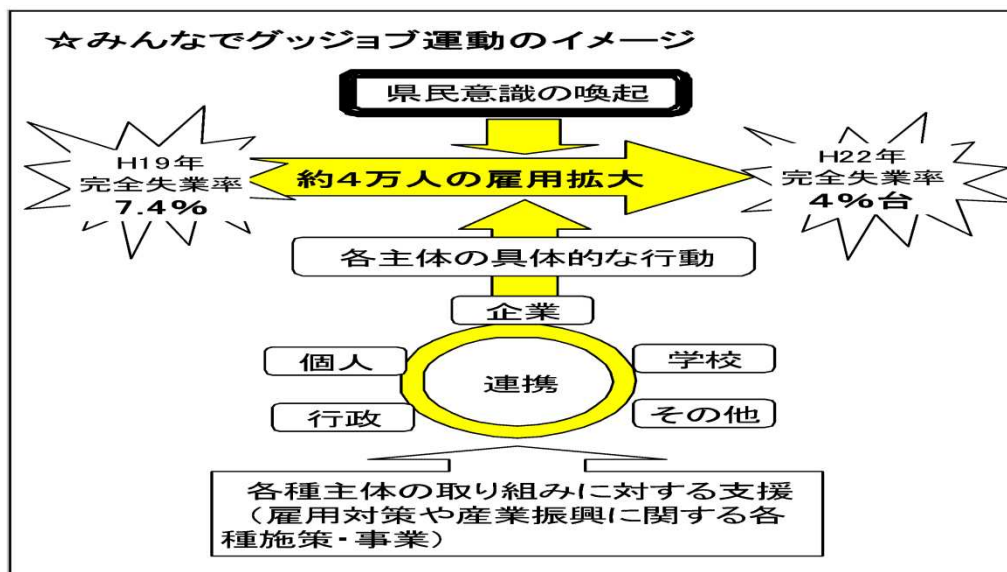
また、自発的にキャリアアップや職業能力の開発に取り組む。

(5) 行政の役割

行政は、産学との連携を図りつつ、各産業分野の戦略的な振興や企業誘致による雇用機会の創出・拡大への取り組みや雇用のミスマッチの解消を図る。

雇用情勢の厳しい若年者に対する支援や、女性、高齢者、障害者等に対する支援を強化し、働く意欲のあるすべての人々が安心して働くことができる環境の整備に努める。

これを踏まえて沖縄県は、平成 19 年 5 月に「みんなでグッジョブ運動推進計画」（沖縄県産業・雇用拡大県民運動推進本部。以下、「みんなでグッジョブ運動」）を策定し、産業・雇用の拡大に繋がる施策を短期・集中的に強力に推進し、その施策が効果的なものとなるためには、行政の施策実施と併せて、県民各層の関心を喚起し、具体的な行動を促す県民運動を展開することが必要との観点から、企業、学校・教育機関、家庭・地域社会、マスメディア、行政機関等各主体がそれぞれの役割の下で相互に連携・協力しながら取り組むべき基本的な事項を推進計画として取りまとめており、この主体別取り組みは、毎年度見直しを行い県民運動の充実・強化を図ることとしている。



「みんなでグッジョブ運動」の計画目標及び期間は、以下の通りである。

<基本目標>

概ね4万人の雇用を拡大し、完全失業率を4%台に改善する。

《4万人雇用拡大のイメージ》

下記のイメージは、産業振興施策の拡充、ミスマッチの解消対策、学生等に対するキャリア教育の推進により、期待される就業者数の増加分である。

(1)産業振興による就業者数	25,000人
新事業創出及び既存産業の振興等	(8,000)
企業誘致(製造業、情報関連企業等)	(17,000)
(2)求人と求職のミスマッチ解消による就業者数	15,000人
(うち新規学卒者の就職率アップによる就業者数 1,200)	合計	40,000人

キャリア教育：児童生徒一人一人の勤労観、職業観を育てる教育。

<計画期間>

平成19年度～平成22年度(成果を踏まえ平成23年度以降も継続実施を検討)

その結果、沖縄県によると「みんなでグッジョブ運動」の取組みの成果等は以下の通りとなっている。

就業者数

沖縄：H18(597千人) H22(622千人) [+ 25千人]
全国：H18(6,382万人) H22(6,256万人) [- 126万人]

完全失業率

沖縄：H18(7.7) H22(7.6) [- 0.1]
全国：H18(4.1) H22(5.1) [+ 1.0]

若年者の完全失業率

沖縄：H18(13.2) H22(12.5) [- 0.7]
全国：H18(6.9) H22(8.2) [+ 1.3]

有効求人倍率

沖縄：H18(0.46) H22(0.31) [- 0.15]
全国：H18(1.06) H22(0.52) [- 0.54]

(雇用拡大)

- ・平成18年と比較して、平成22年は、2万5千人の雇用が拡大

(完全失業率)

- ・平成18年と平成22年の比較で、全国が4.1%から5.1%と悪化する中、沖縄は7.7%から7.6%と若干改善

課題については下記のとおり整理し、一層の取組の推進が必要と結論している。

(雇用拡大)

- ・2万5千人の雇用拡大など一定の成果はあったが、目標の4万人には達していない

(完全失業率)

- ・就業者の増加を上回る労働力人口の増加等により、全国並みの改善には至っていない

また、みんなでグッジョブ運動の検証総括を次の通り行っている。

みんなでグッジョブ運動（平成 19 年度～平成 21 年度）の検証総括

1. 本県の雇用対策の課題として、「雇用の場の不足」、「求人と求職のミスマッチ」、「若年者の就業意識の低さ」があげられている。みんなでグッジョブ運動では、その課題解決に向けて、産業の振興等による雇用の創出・維持、職業訓練やフォーラムをとおしてのミスマッチの解消、産学官が連携したキャリア教育の推進、並びに県民の就業意識の向上を図る広報啓発等の施策を展開してきた。

2. これまで、雇用拡大については、情報通信関連産業等の企業誘致、ミスマッチ解消の施策等により平成 18 年比較で平成 21 年は 2 万人の雇用が拡大するなど一定の成果は残したものの、平成 22 年度末までの目標である 4 万人に達していない。また、完全失業率については、世界不況の影響で全国が 4.1%から 1.0 ポイント悪化し 5.1%となる中、本県は 7.7%から 0.2 ポイント改善し 7.5%となったものの、就業者の増加を上回る労働力人口の増加などにより全国並みの改善に至っていない。

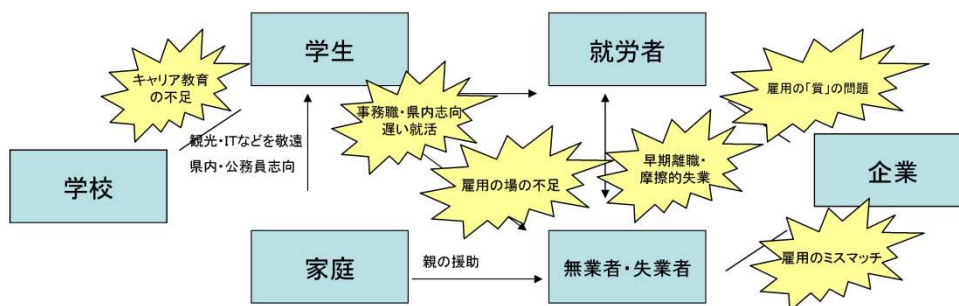
3. 今後の方向性としては、本県の戦略的産業やオキナワ型産業等をはじめとする諸産業の振興と企業誘致等による雇用の創出、産学官等が連携した人材の育成の推進、ミスマッチの現状分析による効果的なミスマッチ対策の推進、若年者の就業意識を高めるためのキャリア教育に関する意見交換の場の設置、さらにみんなでグッジョブ運動が多くの県民や企業が参加できる県民運動となるよう取り組んでいく。

4. 県庁内の関係部局を包括する経常的・機能的な連携体制{みんなでグッジョブ運動部局連携会議の設置}等の強化・再構築を図る。

5. 政策の立案においては、検証可能な数値目標等を明示する。また、毎年、政策検証が行われるよう留意する。

以上を総括して下記のとおり整理している。

2-7 今後の論点



【論点(例)】

- 雇用増を図るにあたって、どの分野・階層に重点的に取り組んでいくべきか。
- 就労者の定着を図るために、雇用の質の向上に向けて、行政・経済界としてどのような取組が可能か。
- 成長産業（観光・IT等）のミスマッチ解消に向けた取組をどう進めていくべきか。
- 就業意識の向上と技術習得をどのように進めていくべきか。
- 県外就職について、どのように考えるべきか。

県の検証結果を待つまでもなく、「みんなでグッジョブ運動」の取組みの成果はほとんど達成されていない。繰り返しになるが、「みんなでグッジョブ運動」の掲げる、約4万人の雇用の拡大、完全失業率を全国並み（4%）に改善する、という目標にはほど遠い状況である。

「みんなでグッジョブ運動」の他にも沖縄県の雇用情勢、その対策などは、多くの統計、分析報告などが存在し、産官学、民間あげて取り組んで来ているが、功を奏していない。一方で、これらの取組がなければさらなる雇用情勢の悪化を招いていたかもしれないとの主張を耳にすることがあるが、検証不可能な命題であり、論理的には何も言っていないに等しい。

復帰からおよそ40年、米軍基地同様、かくも長きにわたり改善されない沖縄県の雇用問題であるが、果たしてその原因は雇用の場の不足、求人と就職のミスマッチ、

若年者の就業意識の低さ、に集約されるものなのであろうか。我々は何か見落としとしてはいないだろうか。若年層の就業意識の低さが問題視されるが、雇用問題等についての統計調査は就業可能な15歳人口から考察が行われることがほとんどと言って良い。各年度の統計調査上は、彼らは15歳のカテゴリーに分類される就業可能人口として突然現れる。彼らはどこからやってきたのであろうか。

近年、「子どもの貧困」についての議論が注目を浴びている。

「子どもの貧困」（阿部彩著、岩波新書）では、子どもの貧困を取り巻く環境について貧困が、子育て環境および子どもの健康への悪影響、虐待、非行、学校生活で感じる疎

外感、等と強い関連性を持っていることを指摘している。

同書の中で紹介されている調査結果は「15歳時点の暮らし向き」が苦しい状況にあった場合、その後の生活状況や人間関係に負の影響を及ぼしているとの推論を強く支持するものとなっている。この相関関係から「15歳時の貧困」「限られた教育機会」「恵まれない職」「低所得」「低い生活水準」というループの存在が推定されている。

雇用統計に15歳年齢人口として現れる彼らはみな当然のことながら15歳以前の歴史、家族の歴史を持っている。

15歳を境に考えるという習慣的な思考を一旦止めてみると、沖縄県において問題視される雇用関連の代表的な3つの指標、高い失業率、高い若年失業率、低い所得水準は、その他の領域の指標、例えば、高い離婚率、高い母子家庭比率、高い給食費滞納率、高い生活保護率、低い大学進学率等と相互に繋がっている姿が見えてくるのではないだろうか。

「100の指標から見た沖縄 平成23年4月版」(沖縄県)から子どもの生活環境および教育に関連する指標を見ると次のとおりである(平成22年5月1日現在)。

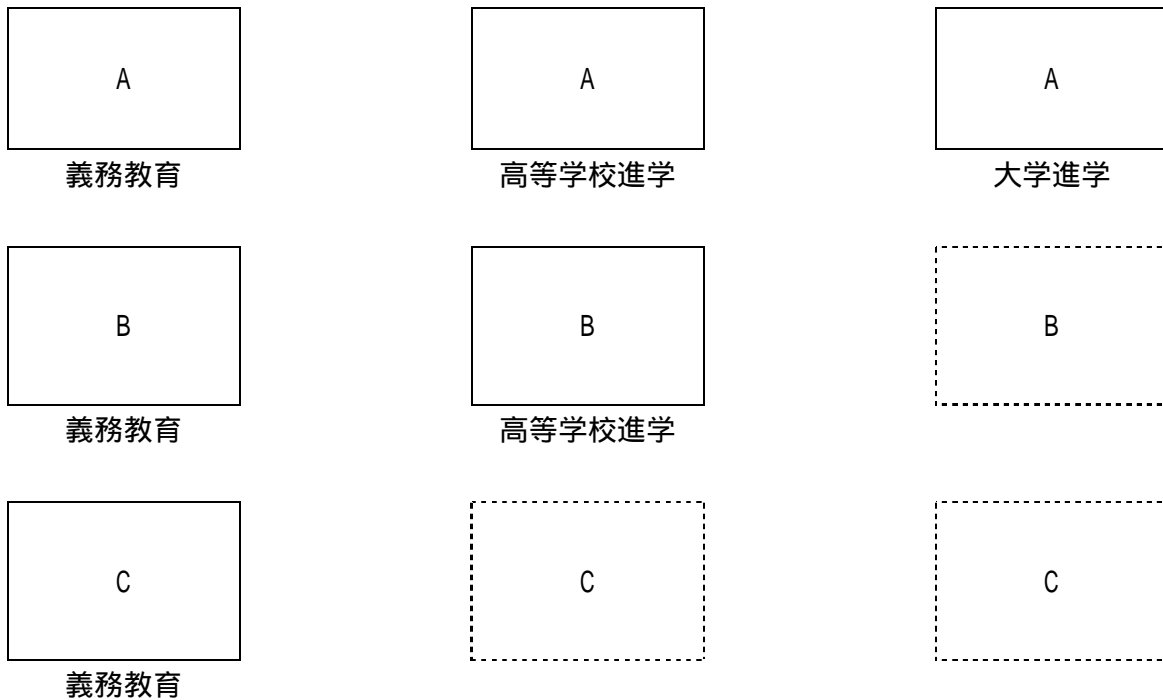
	全国平均(%)	沖縄(%)	順位
生活保護被保護世帯	22.53	32.31	6
母子世帯割合	1.53	3.07	1
幼稚園就園率	56.2	80.5	1
高等学校等進学率	98.0	94.3	47
大学等進学率	54.3	36.9	47

また「2010年3月に中学校を卒業した県内生活保護世帯の子どもの高校進学率が74.4%にとどまることが」沖縄県福祉・援護課のまとめで分かると報道されている(琉球新報2011年2月27日)。

同年の県内中学生の高校進学率94.3%と比較すると、19.9ポイントも低く、生活保護世帯の子どもの厳しい現状が浮き彫りとなった。

10年3月に中学を卒業した生活保護世帯の子ども371人のうち高校進学者は276人。06年3月の生活保護世帯の子どもの高校進学率は78.8%で、4年間で4.4ポイント悪化した(以上同記事より抜粋)。

教育という機会から見ると子ども達は3つのグループに分かれる。



子どもにとって進学することが必ずしもベストな選択とは限らないが、仮にCは高等学校に進学する進路を選んでいないのではなく、選べない、あるいはそのような選択肢自体がCの人生に存在していないとしたら。同様にBは大学に進学する進路を選んでいないのではなく、選べない、あるいはそのような選択肢自体がBの人生に存在していないとしたら。

高い失業率、高い若年失業率、低い所得水準、高い母子家庭比率、高い給食費滞納率、高い生活保護率、低い大学進学率等これらの状況証拠をつなぎ合わせると、沖縄県のある階層の子ども達を取り巻く厳しい現実が浮かび上がってくる。沖縄県の子ども達は、教育機会という観点から考察すると、機会に恵まれている層と恵まれていない層の二つに分かれていると推測できる。

これが事実であれば、沖縄県のある層の子ども達から教育機会が奪われていること、沖縄県の「子どもの貧困」という社会的不公平を指し示しており、今後沖縄県の果たせる役割はあまりに大きい(実態の分析や行政とも連携した民間における取組等については、例えばNPO法人エンカレッジのホームページにおいて詳しく報告されている。

<http://www.enc-ok.jp/>)。

(2) 監査意見

考察してきたように雇用問題は、沖縄県における「子どもの貧困」も絡んだ非常に複雑な問題系となっている可能性が高い。そうであるとしたら「みんなでグッジョブ」運動に代表される現在の枠組みでは全く十分ではない。

沖縄県は、15歳の就業者として統計上姿を現す以前の沖縄の子ども達の現状、「子どもの貧困」と雇用および所得との関係について専門家の助けも借りて全県的、包括的な調査を早急に行う必要がある。このような事業は沖縄県にしかできない。

調査結果は広く県民に知らしめ事態の深刻さを深く認識してもらう必要がある。雇用と「子どもの貧困」という絡み合った複雑な問題系に対するアプローチとしては、雇用そのものではなく、まずは雇用という統計結果の本質的な原因が隠されているかもしれない子どもの置かれている環境に「県民各層の関心を喚起」するというのが正しいやり方であると考えからである。そのような周知についても沖縄県が果たせる役割は非常に大きい。

そして、調査結果を踏まえて、現在の雇用に対する取り組みにフィードバックさせる必要がある。幸い、沖縄県には新たな振興計画という機会があり、一括交付金という新たな強みも手に入れている。従来の枠組みに囚われない自由な発想で本当に有効な効果が期待できる施策を構想できるはずである。

新しい取り組みは当然のことながら10年、20年の長期スパンで行われることになる。また、複雑な問題系であり各位相における情報を外部から取り込む必要があるため、部局横断的な取り組みとならざるを得ない(これについては次の節で考察する)。

「みんなでグッジョブ運動」というある種牧歌的なイメージのネーミングについても再考する余地があるかもしれない。ひょっとすると、“save the children”と表現せざるを得ないぐらい事態は差し迫っているかもしれない(センスのない筆者には適当な日本語が思い浮かばない。しかし「みんなでグッジョブ運動」も一部英語表記が含まれているようである。ネーミングなんて大した問題ではないのかもしれない)。

振り返ってみれば、沖縄の子ども達の歴史は、戦争、終戦後の混乱期と苦難の連続であった。現在、沖縄県は「戦中戦後の混乱期における義務教育未修了者支援事業」を行っている。基地があるが故の事件に巻き込まれる子ども達も多く、戦後も然りであろう。復帰直後には子どもであった筆者もどうにか大人になれたとは思うのだが、この間沖縄県は40年という振興の計画をもってしても、米軍基地や雇用など多くの課題を解決できないまま現在に至っている。我々には解決できなかったのである。しかし、今の子ども達、次の世代が解決できないとは限らない。彼らは我々より多くを学ぶに違いないが、彼らが学ぶ環境や機会が深刻な危機に晒されているとしたら、我々にはその障害を取り除く義務がある。

2. 沖縄県の事業実施についての PDCA サイクル

(1) 「事業」についての考察

「事業」とは

「事業」とは何であろうか。個人や企業が収益を目的として行う営利活動が、代表的な例として挙げられるであろうが、収益を直接の目的とはせず何かを記念したり、親睦を深めること等を目的として行う活動(例えば、沖縄県の復帰 40 周年記念事業)も「事業」と呼ばれる。

そこで、「事業」とは、ある個人なり集団が、何かの目的をもって、外部に働きかけ、その結果が何らかの形で自分自身に帰ってきて、その情報を元に次の働きかけを行う、活動と考えてみると、「事業」活動を行うこと自体の中にいわゆる「PDCA」サイクルの原型が隠れていると解釈できる。

何らかの目的をもって	...Plan
外部に働きかけ	...Do
その結果が何らかの形で自分自身に帰ってきて	...Check
その情報を元に次の働きかけを行う	...Action

「PDCA」サイクルがそもそも「事業」活動を効率的、効果的に行うために「事業」の構造を意識的に把握して進捗管理するところからスタートしているのであれば、「事業」の中に「PDCA」サイクルが潜んでいるのはむしろ当然のことなのかもしれない。

営利を目的とする事業の構造的な特性

事業の中には資金を必要としない事業もあるが、まずは資金を必要とし、資金の獲得が目的の「企業活動」について考えてみたい。

企業活動は「事業」そのものである。

何らかの目的をもって	...提供する商品・サービスをもって
外部に働きかけ	...「市場」いう外部で販売
その結果が何らかの形で自分自身に帰ってきて	...売上高(市場で受け入れられるか否か)
その情報を元に次の働きかけを行う	...商品・サービスの改善

企業活動において売上が伸びなければ、次の製造販売活動に投下する資金が目減りするため、事業自体を継続することが不可能となる。売上が伸びない、つまり外部の市場に受け入れられないという結果がダイレクトに自分自身に帰ってくるというのが、企業活動という事業の特徴である。

具体的には、このステップにおいて外部からの影響に直接的に晒されるため、外部が

らの情報（この場合、売れるか売れないか）が自分自身に帰ってきて、自分自身を変えていかざるを得ないという仕組みが企業活動には内在している（以下では のステップを「フィードバック」と呼ぶことにして、この「フィードバック」の意味について考えてみたい）。

行政が実施する事業の構造的な特性

それでは行政が実施する「事業」はどのような特徴を持っているのであろうか。言うまでもなく、行政が実施する「事業」は資金の獲得を直接の目的とはしていない。公共的な視点から何らかの施策を実現することを目的として「事業」が行われる。

何らかの目的をもって	...公共的な視点からの施策をもって
外部に働きかけ	...「市場」に限らず広く外部に働きかける
フィードバック	...?
その情報を元に次の働きかけを行う	...施策の改善

営利を目的とする事業においては において、売上という外部からの働きかけで、事業そのものに直接にフィードバックが働き、自分自身を変化させていかざるを得ないという特徴があった。これは企業活動という事業を行うには自らの事業で資金を直接調達する必要があるという構造から生み出される結果である。

一方で、行政が実施する事業は自らの事業で資金を調達することはほとんどない（例外として水道事業等）。つまり、事業活動を行うことと資金調達が直接的にはリンクしていない。そのため、事業に必要な資金が不足するという外部からの直接的なフィードバックが働く企業活動と異なり、行政が実施する事業には自らの存続を脅かすような外部からのフィードバックに晒されるという仕組みが内在していない。もちろん、実施した事業について何らかのフィードバックは必ず働く。例えば議会における議論が挙げられるだろう。しかし、少なくとも企業活動のように事業そのものと直接リンクする形でのフィードバックが働くことはまずない。

企業活動において外部からのフィードバックに直接晒されることの重要な意味は、外部から情報を取り入れて自らを変化させていく構造的な特性、「強み」を持っているという点である。一方で、行政が実施する事業については事業活動と資金調達が直接リンクしていないため、資金の過不足という最も根源的な形での外部からの情報を直接取り入れる構造に欠ける部分があるため、自らを強制的に変えて行かざるを得ないような誘因が働きにくいという「弱み」があると推論できる。

行政の運営資金は基本的に租税により賄われている。租税は法人あるいは個人から調達されている。法人あるいは個人などのいわゆる民間部門は、売上高や給与等の形で自らの事業や職務内容について外部からの直接的なフィードバックに晒されている。よっ

て、外部からのフィードバックが働きにくいという特性を持つ行政が実施する事業は、外部からのフィードバックに直接晒される法人あるいは個人の存在を前提として成り立っていると言える。

フィードバック及び Check の重要性

「事業」活動は「PDCA」サイクルを内在している。

何らかの目的をもって	...Plan
外部に働きかけ	...Do
フィードバック	...Check
その情報を元に次の事業を再構築する	...Action

「PDCA」サイクルにおいて、実施した結果についての情報を正確に把握できなければ、すなわち「Check」が機能しなければ、このループはうまく回らない。同様のことが「事業」についても当てはまる。外部に受け入れられなければ、事業を存続させる意味はない。外部に受け入れられるためには時には自らを変えていく必要がある。フィードバックにおいて重要なことは、そのための情報を外部から入手するという点にある。

「PDCA」サイクルにおける「Check」も同様で、形式的な意味での「チェックした」という体裁を整えるのが、その目的ではなく、事業が存続する価値があるのか否かを判断するために外部からの情報を取り入れる、というのが「Check」の本来的な意味であると考えられる。

沖縄振興計画に基づき実施した事業の評価について

事業の検証、あるいは PDCA サイクルにおける Check の本質的な意義は外部に晒されることで外部からの情報を入手することにある。沖縄振興計画に基づき実施される個別事業の PDCA サイクルは下記のとおりとなっているはずだと筆者は想定した。

・ 沖縄振興計画の理念を反映した個別事業の計画に基づき	Plan
・ 各部局は事業を実施し	Do
・ 各部局が実施した事業は計画を統括する部署が検証し	Check
・ 振興計画の理念に沿うよう修正等のフィードバックを行う	Action

先に考察したように行政が実施する事業はフィードバックに関して弱みがあると考えられることから、「弱み」をカバーするような機構が組織に内在しているはずである。そうであれば、少なくとも事業の評価は事業と直接関連しない第三者的な部署という

「外部」によって行われることで、事業は何らかの形で外部からの情報を入手でき、事業の客観的な評価や改善に向け取り組むというフィードバックのループを実現できるからである。

そこで、筆者は関係部局へ質問を行い、沖縄県が沖縄振興計画に基づき実施している年度単位での事業の進捗管理は次のとおりであると推察した。

- ・ 沖縄振興計画の理念を反映した個別事業の計画に基づき Plan
- ・ 各部局は事業を実施し Do
- ・ 各部局が実施した事業については自己評価を行い Check
- ・ 各部局が次年度の方向性についても流れを決める Action

「推察」としたのは、筆者は先に考察した一般的な PDCA サイクルが当然内在されているであろうという想定で各部局等にヒアリングを行ったのだが、年度単位での沖縄振興計画に基づく事業の全体的な進捗管理をどの部署が責任をもって行っているのか明確な回答が得られなかったため、「推察する」しかなかった。今改めて考えて気づいたが、年度単位で振興計画の理念に基づき全体的な進捗管理を行っている部署がそもそも存在していないのであれば、当然の結果かもしれない。

また、「各部局が次年度の方向性についても流れを決める」としたのは、関係省庁や財政課との予算折衝等必ずしも部局任せでない細かいプロセスを踏みはするが、各部局が提出した自己評価書を第三者的な部局が検証することは実質的に行われておらず、各部局が示す軌道を振興計画等の大きな観点から変更を迫るような機構は筆者が観察する限り少なくとも年度単位では実質的に内在していなかったからである。

一方、関係部局から事業に関する年度単位の PDCA サイクルについて次のような回答があった。

- ・ 沖縄振興計画の理念を反映した個別事業の計画に基づき Plan
- ・ 各部局は事業を実施し Do
- ・ 各部局が実施した事業については自己評価を行う Check
- ・ 各部局からの膨大な自己評価書を総括的な視点から再検証するため、毎年、沖縄県振興推進委員会において施策事業の進行管理を審議するとともにインターネット等を活用して県民に公表している。
- ・ 上記を受け各部局が次年度の方向性についても流れを決める。具体的な結果が「知事提案説明」「重点施策」となる。 Action

回答には「沖縄振興推進委員会において施策事業の進行管理を審議」しているとある。
そこで、沖縄振興推進委員会に関する設置規程を次に引用する。

沖縄県振興推進委員会設置規程

平成 19 年 6 月 5 日

訓令第 59 号

企業局訓令第 5 号

病院事業局訓令第 6 号

教育委員会教育長訓令第 19 号

警察本部訓令第 14 号

改正 平成 23 年 3 月 31 日訓令第 56 号・企業局訓令第 1 号・病院事業局訓令第 1 号・教育委員会教育長訓令第 2 号・警察本部訓令第 3 号

庁内一般

企業局

病院事業局

教育庁

警察本部

沖縄県振興推進委員会設置規程を次のように定める。

沖縄県振興推進委員会設置規程

(設置)

第 1 条 県の振興に関する施策の推進を図るため、沖縄県振興推進委員会(以下「委員会」という。)を設置する。

(所掌事務)

第 2 条 委員会は、次に掲げる事項について審議を行う。

- (1) 県の振興に係る法令に基づく制度に関すること。
- (2) 沖縄振興計画に関すること。
- (3) 県の振興に係る施策事業の進行管理に関すること。
- (4) その他県の振興に係る重要事項に関すること。

(組織)

第 3 条 委員会は、委員長、副委員長及び委員をもって組織する。

- 2 委員長は知事をもって充て、副委員長は副知事をもって充てる。

3 委員は、[別表第1](#)に掲げる職にある者をもって充てる。

(委員長)

第4条 委員長は、委員会の事務を総理する。

2 副委員長は、委員長を補佐し、委員長に事故があるときは、その職務を代理する。
この場合において、職務代理順位は、企画部を担当する副知事を第1順位とする。

(会議)

第5条 委員会の会議は、委員長が必要に応じて招集し、委員長が議長となる。

(幹事会)

第6条 委員会に幹事会を置く。

2 幹事会は、委員会を補佐し、委員会に提示する事項について協議調整する。

3 幹事会は、幹事長、副幹事長及び幹事で組織する。

4 幹事長は企画調整統括監をもって充て、副幹事長は秘書広報統括監をもって充てる。

5 幹事は、[別表第2](#)に掲げる職にある者をもって充てる。

6 幹事会は、幹事長が必要に応じて招集し、幹事長が議長となる。

(作業部会)

第7条 幹事会に、必要に応じ、作業部会を置くことができる。

2 作業部会は、幹事会に付議する事項について調査審議する。

3 作業部会は、部会長及び部会員で組織する。

4 部会長は、幹事長が指名する者をもって充てる。

5 部会員は、部会長が指名する者をもって充てる。

6 作業部会の運営に関し必要な事項は、幹事長が別途定める。

(関係者の出席)

第8条 委員長及び幹事長は、必要があると認めるときは、委員会又は幹事会に関係者の出席を求め、その意見を聴くことができる。

(庶務)

第9条 委員会の庶務は、企画部企画調整課において処理する。

(補則)

第10条 この訓令に定めるもののほか、委員会の運営に関し必要な事項は、委員長が委員会に諮って定める。

附 則

この訓令は、平成19年6月5日から施行する。

附 則(平成23年3月31日訓令第56号・企業局訓令第1号・病院事業局訓令第1号・教育委員会教育長訓令第2号・警察本部訓令第3号)

この訓令は、平成23年4月1日から施行する。

別表第1(第3条関係)

知事公室長
総務部長
企画部長
環境生活部長
福祉保健部長
農林水産部長
商工労働部長
文化観光スポーツ部長
土木建築部長
企業局長
病院事業局長
教育長
警察本部長
別表第2（第6条関係）
財政統括監
環境企画統括監
福祉企画統括監
農政企画統括監
産業振興統括監
観光政策統括監
土木企画統括監
企業企画統括監
病院事業統括監
教育管理統括監
警察本部警務部参事官

当該委員会において、実際に包括的な視点から全事業の点検が真摯に行われ、個別事業の変更を迫るような意思決定が行われているのであれば、とても素晴らしいと思う。

しかし、構成委員は多忙を極める方々である。各部局から提出される自己評価書(実施した事業全て)は、それこそ膨大な量となる。実質的な審議、本質的な意味でのPDCAサイクルにおけるC、すなわち外部からの情報のフィードバックを行うことは、このような委員会方式では物理的に不可能としか残念ながら筆者には考えられない。

また、各部局から吸い上げられるフィードバック情報が外部からのものではなく、「自己評価」では審議の意味合いが大きく薄れてしまう。本質的な意味での戦略を検討できるはずがないとしか思えない。

繰り返しになるが、「PDCA」サイクルにおける「Check」とは、形式的な意味での「チェックした」という体裁を整えるのが、その目的ではなく、事業が存続する価値があるのか否かを判断するために外部からの情報を取り入れる、というのが「Check」の本来の意味のはずである。

最後に参考までに自己評価書の一例として「離島特産品販売・開発支援事業（ふるさと雇用再生特別基金事業）」を引用する。

事業評価書について

担当部・課	企画部地域・離島課																																			
事業名	離島特産品販売・開発支援事業（ふるさと雇用再生特別基金事業）																																			
<p>1. 事業概要</p> <p>離島の特産品の販売・開発を促進することにより、離島における産業の振興や雇用の創出を図り、離島地域の活性化を推進することを目的として、離島特産品の常設販売店（島人ぬ宝プラザ）を設置し、特産品販売と離島情報の発信等を実施。</p>																																				
<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>設置場所</th> <th>設置時期</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>国際通り店</td> <td>てんぶす館(那覇市)</td> <td>平成 21 年 12 月 1 日</td> </tr> <tr> <td>あしびなー店</td> <td>アウトレットモールあしびなー(豊見城市)</td> <td>平成 22 年 4 月 24 日</td> </tr> </tbody> </table>						設置場所	設置時期	国際通り店	てんぶす館(那覇市)	平成 21 年 12 月 1 日	あしびなー店	アウトレットモールあしびなー(豊見城市)	平成 22 年 4 月 24 日																							
	設置場所	設置時期																																		
国際通り店	てんぶす館(那覇市)	平成 21 年 12 月 1 日																																		
あしびなー店	アウトレットモールあしびなー(豊見城市)	平成 22 年 4 月 24 日																																		
<p>2. 実績</p> <p>(1) 特産品販売</p> <p>ア 取引離島数、業者数及び商品数</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>平成 21 年 12 月</th> <th>平成 23 年 3 月</th> <th>増減数</th> <th>増減率(%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>取引離島数</td> <td>14</td> <td>24</td> <td>10</td> <td>71.4</td> </tr> <tr> <td>取引業者数</td> <td>37</td> <td>190</td> <td>153</td> <td>413.5</td> </tr> <tr> <td>取引商品数</td> <td>313</td> <td>3,485</td> <td>3,172</td> <td>1,013.4</td> </tr> </tbody> </table> <p>イ 売上 (単位:円)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>平成 21 年度</th> <th>平成 22 年度</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>国際通り店</td> <td>5,623,073</td> <td>12,056,801</td> </tr> <tr> <td>あしびなー店</td> <td>—</td> <td>42,663,853</td> </tr> <tr> <td>合計</td> <td>5,623,073</td> <td>54,720,654</td> </tr> </tbody> </table> <p>注1：平成 21 年度の国際通り店の売上は、12 月から 3 月までの 4 ヶ月間の実績 注2：あしびなー店は、平成 22 年 4 月 24 日から営業開始</p>						平成 21 年 12 月	平成 23 年 3 月	増減数	増減率(%)	取引離島数	14	24	10	71.4	取引業者数	37	190	153	413.5	取引商品数	313	3,485	3,172	1,013.4		平成 21 年度	平成 22 年度	国際通り店	5,623,073	12,056,801	あしびなー店	—	42,663,853	合計	5,623,073	54,720,654
	平成 21 年 12 月	平成 23 年 3 月	増減数	増減率(%)																																
取引離島数	14	24	10	71.4																																
取引業者数	37	190	153	413.5																																
取引商品数	313	3,485	3,172	1,013.4																																
	平成 21 年度	平成 22 年度																																		
国際通り店	5,623,073	12,056,801																																		
あしびなー店	—	42,663,853																																		
合計	5,623,073	54,720,654																																		
<p>(2) 販売情報のフィードバック</p> <p>離島の取引業者に、商品開発等の参考として、離島別売上、客層別売上及び売筋商品等の販売情報をフィードバックしている。</p>																																				
<p>(3) 離島情報発信</p> <p>島人ぬ宝プラザに各離島の観光パンフレット等を設置し、販売員が観光客からの質問に対応するとともに、同プラザのホームページに開設したブログにおいても離島情報を発信している。</p>																																				
<p>3. 事業評価</p> <p>離島の特産品を一堂に集めたイベントとして毎年離島フェアが開催されているが、この事業により年間を通して離島特産品の常設販売店「島人ぬ宝プラザ」を設置することができた。また、離島の特産品製造業者に売筋情報や購買者情報をフィードバックすることにより、商品改良や新商品の開発に役立てることができる。</p> <p>以上のように、同プラザは離島のアンテナショップとしての機能を有しており、離島特産品の開発・販売を促進して、雇用の確保に貢献しているものと考えている。</p>																																				

沖縄県が言うところの PDCA サイクルについて

このように筆者は沖縄振興計画に基づき実施される事業の年度単位での進捗管理について、外部から情報を入手するという Check の機構が働いていないため、PDCA サイクルが有効に機能していないと考える。沖縄振興計画の PDCA サイクルについては前述のとおり推察したが、対外的には沖縄県は、どのように PDCA サイクルを定義しているのだろうか。新たな沖縄振興計画をまとめ上げる理念となる「沖縄 21 世紀ビジョン」の 10 年計画「沖縄 21 世紀ビジョン基本計画」において「計画の進捗管理等」を次のように進めるとしている（沖縄振興計画における「事業」と「沖縄 21 世紀ビジョン基本計画」における「事業」は実質的に同じものを指すと考える）。

めまぐるしく変化する社会経済情勢等の中で、沖縄県が時代変化に的確に対応し、沖縄 21 世紀ビジョン実現を確かなものとするためには、施策の進捗状況や効果を随時検証し、必要に応じて計画の改定を行う必要があります。

このことを念頭におき、計画で設定した指標の達成状況を中心に、施策等の点検・評価を全庁的に行い、その結果に応じて計画の見直し・改善を行います。

このような企画（Plan）・実施（Do）・評価（Check）・改善（Action）の PDCA サイクルを確立し、計画の効果的な推進を図ります。

また、中間地点である 5 年目を目途に、行政評価等の結果を踏まえた基本計画及び実施計画の評価を実施し、必要に応じて基本計画の改定や後期の実施計画に反映させるとともに、基本計画後半において最終評価を実施し、計画の総括を行います。また、国からの事務権限の移譲など、大きな状況変化の場合には適時的確に見直します。

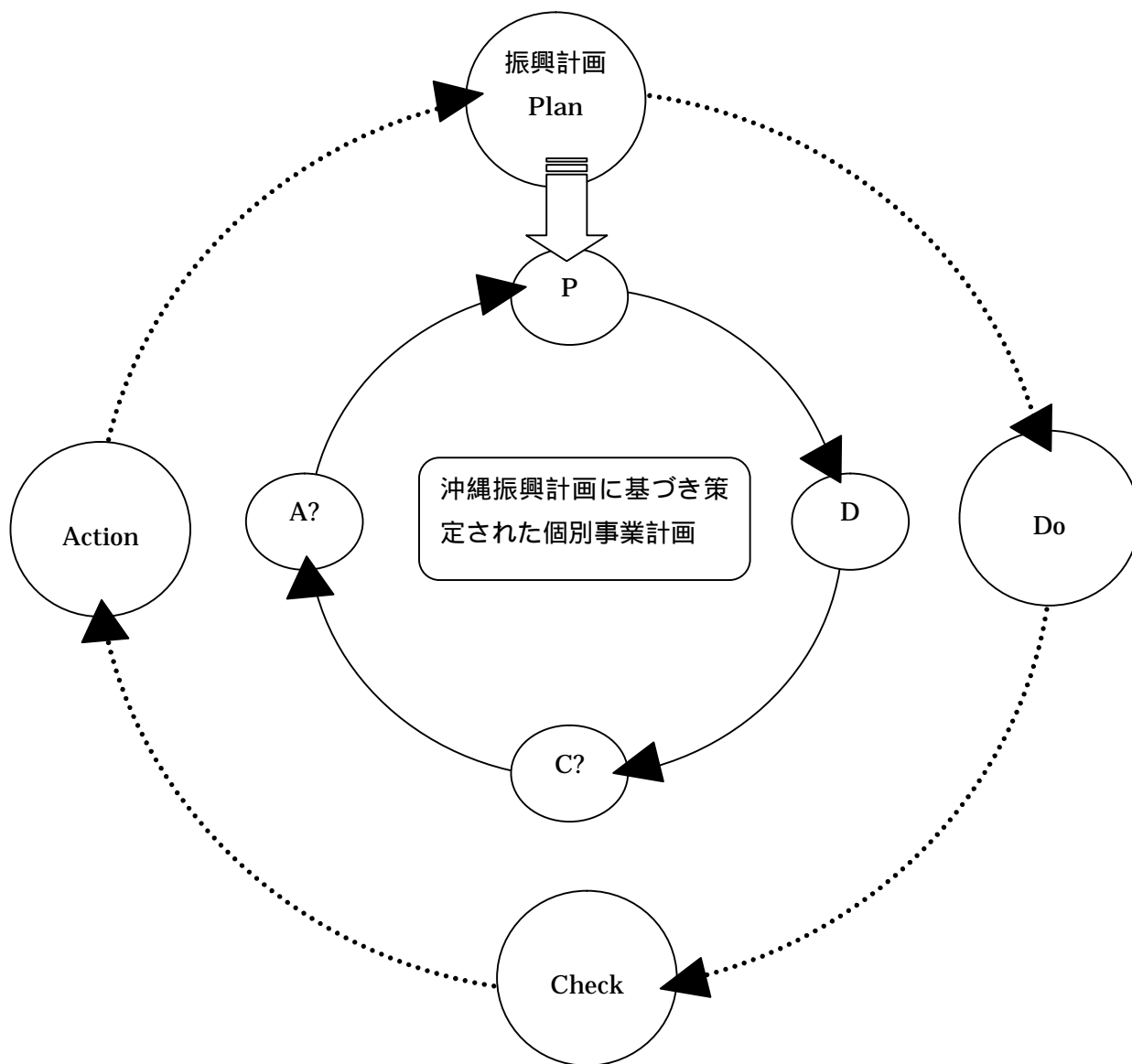
ここに表現されている「計画で設定した指標の達成状況を中心に、施策等の点検・評価を全庁的に行い、その結果に応じて計画の見直し・改善を行います」（ルビは筆者）との文言は沖縄振興計画に基づき実施される事業について考えると、やはり

- | | |
|------------------------------|--------|
| ・ 沖縄振興計画の理念を反映した個別事業の計画に基づき | Plan |
| ・ 各部局は事業を実施し | Do |
| ・ 各部局が実施した事業は計画を統括する部署が検証し | Check |
| ・ 振興計画の理念に沿うよう修正等のフィードバックを行う | Action |

としか筆者には解釈できない。PDCA サイクルを「全庁的に」行うとはそういう意味であろう。しかし、現状の委員会方式では「施策等の点検・評価を全庁的」に行うことは物理的に不可能としか考えられない。

しかし、筆者が想定していた PDCA サイクルのループの外側にもう一つ大きなループ

を想定すると、沖縄県が言うところの「PDCA サイクル」は理解できる。



筆者の問題意識からすれば、少なくとも年度単位で事業の評価についての本質的な意味でのPDCAサイクルは沖縄県で確立されていない。しかし、「計画で設定した指標の達成状況を中心に、施策等の点検・評価を全庁的に行い、その結果に応じて計画の見直し・改善を行います」との約束について期間は設けられていない。つまり、年度単位で点検・評価を全庁的に行うとは必ずしも明言していない。期間について明言しているのは「5年を目途」とするとの文言である。以上より施策等についての沖縄県が言うところのPDCAサイクルは5年をスパンとして回る上記の図の外側のループのことでありと推察する。その際には全庁的に事業について各部署から報告を挙げてもらい、それらを委員会なりの形で議論するなりして、総点検報告書等の分厚い文書にまとめ上げて、次の

アクションに向けての方向性が公表されるのであろう。これはこれで一つの区切りとして大いに結構なことかもしれない。

しかし、ここで筆者が考察したいのは沖縄県が実施する事業が本当に有効に PDCA サイクルに基づいて機能するためにはどういう統制の構造が望ましいのかという命題についてである。その対象はもちろん年度単位での PDCA サイクル、ここで見ている 2 つのループのうちの内側のループである。

(2) 監査結果に基づく指摘事項

資金という視点から沖縄県が実施する事業という局面について SWOT 分析により次のように整理してみた。

	内的要因	外的要因
好影響	強み 一括交付金	機会 新たな沖縄振興計画
悪影響	弱み 直接的なフィードバックが働かず外部からの情報を入手できない	脅威 硬直的な財政状況

沖縄県は新たな沖縄振興計画という機会および一括交付金という強みを生かすためには硬直的な財政状況という脅威を乗り越え、事業の実施と資金調達が直接リンクしてないために外部からの情報を入手できないという構造的な弱みを克服する必要がある。

しかし、考察してきたように沖縄振興計画に基づき実施される事業の年度単位での PDCA サイクルは外部からの情報を取り込むものとなっていない。自己評価自体を第三者が「評価」する、すなわち「自己評価」を「外部」に晒して、情報をフィードバックするということが実質的には行われていない。

我々公認会計士の世界において「自己監査は監査ではない」と良く言われる。自らの行った監査が妥当であるか否かを果たして自らが客観的に「監査」することは可能だろうか。このジレンマを解決するために監査の世界は「ピア・レビュー」という手法を発達させてきた。監査の結果を相互にチェックする(peer review)ことで、別の専門家という外部の視点に晒し、監査の妥当性を確認するという作業である。

現在行われている自己評価は外部から情報を入手できていないという意味において「評価」と称するには値しない。従って、評価は事業を実施した部局ではなく、振興計画の全体の進捗管理を行う部署か、仮に定員の問題があると言うのであれば、少なくとも別の部局により行なわれる必要がある。そうでないと、沖縄県は自らの組織の構造的な弱みを補強できない(しかし、筆者はやはり全体の進捗管理を行う部署は必要であると考え。これについては次の節で考察する)。

なお、実施した事業の特殊性、専門性ゆえ、当該部局以外の外部者が評価を行うことは難しいのではないかと主張を耳にした。しかし、多くの行政組織同様、基本的に3年を目途として人事異動を行い、総合的な行政経験および視点を持つ人材を育てるとい

う沖縄県の現在の人事方針と矛盾しており、建設的な意見とは言えない。

別の部局により評価を行わせることには副次的な効果も期待できる。すなわち、最初の節で考察した「子どもの貧困」も絡み合った沖縄県の雇用問題のような複雑な問題系は、子どもの福祉を担当する部署、子どもの教育を担当する部署、雇用問題を担当する部署等部局を横断している。ある事業について複数部局にまたがる関連性が想定される場合、実際に事業を担当した部局の結果について関連性を持つであろう部局が評価を行うことでより統合的、包括的な視点から事業の検証がなされ、その結果がフィードバックされるといふ事業の有効性、効率性に関する成果が期待できるのではないか。このように部局間の横断的な連携を強化することで情報を共有し、課題の全貌についての統合的な認識を深める。これを組織としての「知的資産の蓄積」と言うのではないだろうか。

いずれにしても、沖縄県が想定しているであろう「PDCA サイクル」なるものは、売上高等の経路で外部からの直接的なフィードバックに晒され、「事業」そのものが頓挫する可能性もある民間部門の視点からすると、「PDCA サイクル」とはとてもではないが、言えない。自己評価が評価であるとも言えるはずがない。

行政が実施する事業は基本的に 1 年単位でループを完結させる。そうであるならば、沖縄県は沖縄振興計画に基づく事業の進捗管理に関しても年度単位での PDCA サイクルを構築する必要がある。重ねて言うが、ここで筆者が提案しているのは、進捗状況について総点検の分厚い報告書を毎年作成するべきというような類の話ではなく、沖縄振興計画の理念に基づき発案された個別の事業の評価、評価に基づくフィードバックが本当に有効に機能するような「全庁的」な仕組みを構築する必要がある、ということである。現状の委員会方式では情報のフィードバックが物理的に機能しているはずがない。進捗管理を統括する部署が細かく事業を追跡、評価し、次のアクションに向けてフィードバックするという仕組みが必要である。

3. 振興計画における「選択と集中」を可能とするためには

(1) 「選択と集中」についての考察

「沖縄 21 世紀ビジョン」は今後の時代潮流について次のように予測している。

グローバル化が進展し、世界経済の相互依存が深まる中、米国発の金融危機により、世界経済は深刻な打撃を受けているものの、アジア、とりわけ東アジア地域は今後も経済成長が見込まれ、世界の経済勢力地図は大きく変化することが予測される。

また、世界人口は 2025 年には 80 億人に達し、そのうち 47 億人がアジア地域に集中する見込みであり、世界経済の重心は中国をはじめとするアジアへとシフトしている。

沖縄県がアジアとの交流の拠点となる可能性については第 1 次沖縄振興開発計画においても予見されていた。

沖縄県の地理的条件、県民の進取の気性と国際交流の歴史的経験等を生かして、沖縄県を国際的交流の重要な拠点として位置づけ、その機能を果たすための環境の形成をはかる。

そのため、本土、近隣アジア諸国等の主要都市を沖縄県と有機的に連結するような航空、海運の交通網および通信網を整備するとともに、中枢管理機能をはじめ教育、文化および国際的各種機関、公園緑地等の施設を整備する。

遂に到来したアジアの時代を迎えての沖縄県の国際化を例に振興計画における「選択と集中」について考察する。

沖縄県の強みとして当初から認識されていたものとして「豊かな自然」「伝統文化」「国際交流の歴史」があった。「豊かな自然」については観光リゾート産業の発展により、「伝統文化」については沖縄ブーム等で沖縄の風土や文化、「沖縄 21 世紀ビジョン」で表現しているところの「ソフトパワー」が全国にも一般に知られるようになったことから、ある程度発揮できていると評価して良いと思う。

「国際交流の歴史」はどうであろうか。当初の第 1 次沖縄振興開発計画より「国際交流の歴史」の強みを活かして「国際交流の拠点」となり得ると位置づけて来ている。2000 年の九州・沖縄サミットの開催や 2011 年の大学院大学開校等成果らしきものはあるが、「国際交流の歴史」とは本来県民が潜在的に持ち合わせているであろう強みのことであり、県民が「国際交流の歴史」という強みを発揮した結果、沖縄県が現在「国際交流の拠点」足り得ているという認識を持つ県民はほとんどいないのではないかと。

振興計画 40 年の積み重ねをもってしても「国際交流の拠点」となり得ていない。ということは当初の認識が誤りで、「国際交流の歴史」という強みを沖縄県民はそもそも持ち合わせていなかったと結論して良いものだろうか。

第 5 回「世界のウチナーンチュ大会」が 2011 年に開催された。「世界のウチナーンチュ大会」とは、「世界各地のウチナーンチュ(沖縄人)を沖縄県を要として結び付け、ネットワークを確立する事業」(「沖縄コンパクト辞典」琉球新報社より一部抜粋して引用)であり、今回は世界 24 カ国 3 地域から 5317 人、国内から 750 人もの関係者が参加した。琉球王国や移民の歴史を持ち出すまでもなく、現在、県外において活躍する彼等の存在こそが県民の「国際交流の歴史」という強みを体現していると言えるのではないか。

「国際交流の歴史」という強みは沖縄県の外部においては花開いているが、内部においては 40 年近く眠ったままとなっている。

これは一義的には県民の問題であるが、留学支援事業のように沖縄県がそれを後押しするような施策を実施している(当該事業については各論においても考察している)。

アジアとの懸け橋を謳う沖縄県は「選択と集中」という「基本的姿勢」を持っている。額面通りに受け取れば、アジアへの留学支援件数が多いであろうと推定できる。しかし、結果は次のとおりで、アジアよりも欧米が過半を占めており、アジアとの懸け橋を意識したような戦略性が観察されない。

【沖縄県人材育成海外派遣事業(国費)】

(単位:人)

	H9～15年度	H16年度	H17年度	H18年度	H19年度	H20年度	合計
アメリカ(博士)	11	-	-	1	1	1	14
アメリカ(修士)	33	2	3	2	2	2	44
小計	44	2	3	3	3	3	58
イギリス(博士)	1	-	1	-	-	-	2
イギリス(修士)	9	-	-	-	-	-	9
小計	10	0	1	0	0	0	11
オーストラリア(博士)	4	1	-	-	-	-	5
オーストラリア(修士)	2	-	-	-	-	-	2
小計	6	1	0	0	0	0	7
オーストリア(修士)	1	-	-	-	-	-	1
小計	1	0	0	0	0	0	1
シンガポール(修士)	1	-	-	-	-	-	1
小計	1	0	0	0	0	0	1
合計	62	3	4	3	3	3	78

資料:(財)沖縄県国際交流・人材育成財団

【国外留学生派遣事業(県費)】

(単位:人)

種別	年度	S57~H15	H16	H17	H18	H19	H20	合計		
博士課程	英語圏	アメリカ	5	0	0	0	0	0	5	
		イギリス	1	0	0	0	0	0	1	
		中計	6	0	0	0	0	0	6	
修士課程	英語圏	アメリカ	107	3	1	5	5	6	127	
		オーストラリア	0	1	0	0	0	0	1	
		イギリス	0	0	1	1	0	0	2	
		小計	107	4	2	6	5	6	130	
	欧州	フランス	1	0	0	0	0	0	1	
		ドイツ	0	1	0	0	0	0	1	
		チェコ	0	1	0	0	0	0	1	
		アイルランド	0	0	1	0	0	0	1	
		小計	1	2	1	0	0	0	4	
	東アジア	台湾	1	0	1	0	0	0	2	
		韓国	2	0	0	0	0	0	2	
		香港	1	0	0	0	0	0	1	
		小計	4	0	1	0	0	0	5	
	東南アジア	フィリピン	2	0	0	0	0	0	2	
		シンガポール	2	0	0	0	0	0	2	
		マレーシア	1	0	0	0	0	0	1	
		タイ	1	0	0	0	0	0	1	
	小計	6	0	0	0	0	0	6		
	南米	メキシコ	0	0	0	0	0	1	1	
		小計	0	0	0	0	0	1	1	
		中計	118	6	4	6	5	7	146	
	6月～1年課程	英語圏	アメリカ	149	8	9	3	3	2	174
			イギリス	28	2	3	5	3	3	44
アイルランド			1	0	0	0	0	0	1	
カナダ			10	1	0	0	0	0	11	
オーストラリア			5	1	0	1	1	1	9	
ニュージーランド			1	0	0	0	0	0	1	
小計			194	12	12	9	7	6	240	
欧州		フランス	14	1	1	1	0	0	17	
		イタリア	8	0	0	0	0	0	8	
		ドイツ	5	1	1	2	1	1	11	
		スペイン	4	0	0	0	0	0	4	
		オーストリア	1	0	0	0	0	1	2	
小計		32	2	2	3	1	2	42		
東南アジア		フィリピン	14	0	0	0	0	0	14	
		シンガポール	21	0	0	0	0	0	21	
		マレーシア	15	0	0	0	0	0	15	
		タイ	18	1	1	0	0	0	20	
		インドネシア	16	1	1	0	0	0	18	
ベトナム		2	0	0	0	1	0	3		
小計		86	2	2	0	1	0	91		
東アジア		台湾	14	0	0	0	0	0	14	
		韓国	7	0	0	1	0	0	8	
		中国	16	1	0	0	0	0	17	
		小計	37	1	0	1	0	0	39	
南米		ブラジル	0	0	0	0	1	0	1	
		小計	0	0	0	0	1	0	1	
		中計	349	17	16	13	10	8	413	
その他		医学	10	0	0	0	0	0	10	
		学芸員	16	0	0	0	0	0	16	
		公文書館専門職員	3	0	0	0	0	0	3	
		看護学	5	0	0	0	0	0	5	
		中計	34	0	0	0	0	0	34	
		合計	507	23	20	19	15	15	599	

資料:(財)沖縄県国際交流・人材育成財団

「選択と集中」という大きな看板を掲げながら、細部にまでその理念が届かない。沖縄県が若年雇用者の問題の一因として指摘する「求人と求職のミスマッチ」を想起させるかのような沖縄県の理念と細部の齟齬。その根本的な原因は何であろうか。

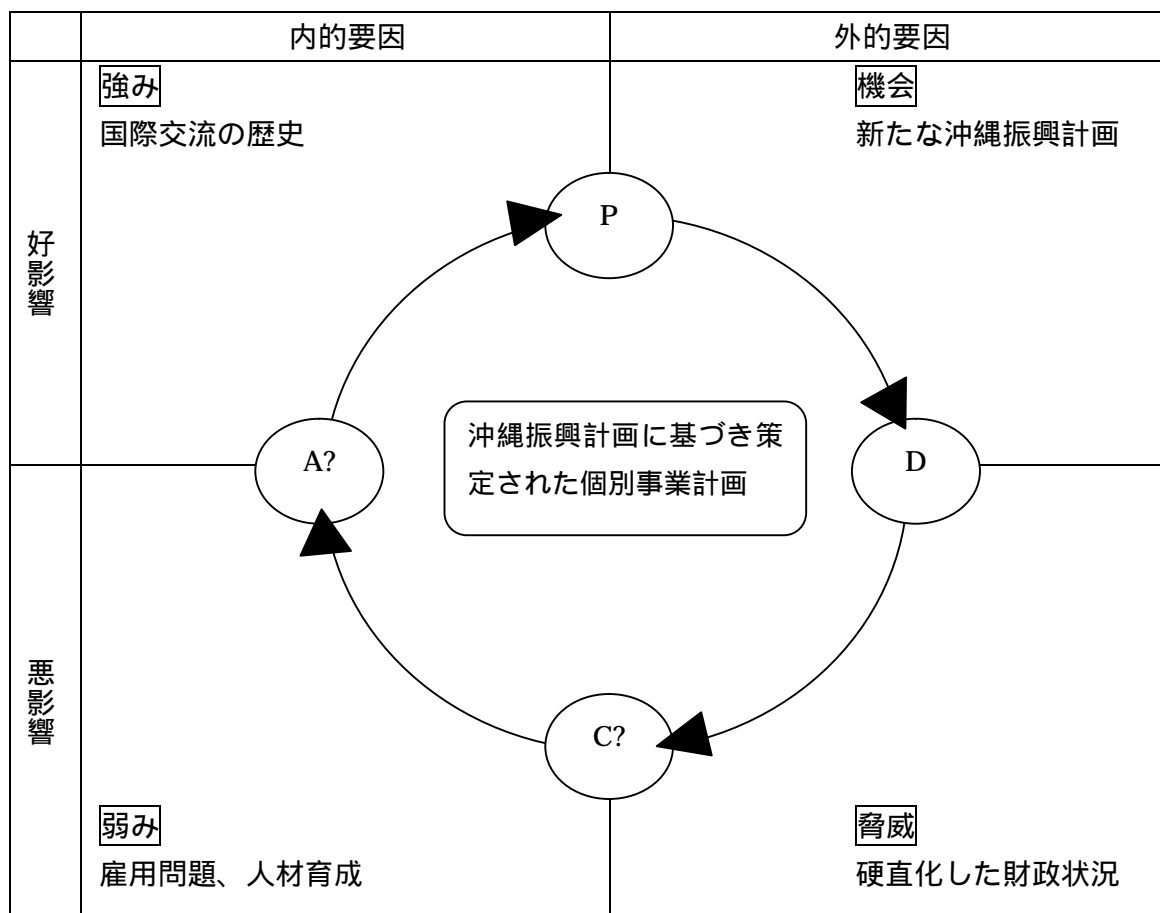
先の節で考察したように確かに行政が実施する事業には資金という直接的な形で外部の情報を収集できないという弱みを構造として持っている。しかし、これは外部との接触の問題ではなく、全体の大きな理念に基づいた行動が細部において実現されない

という組織の内部機構の問題である。

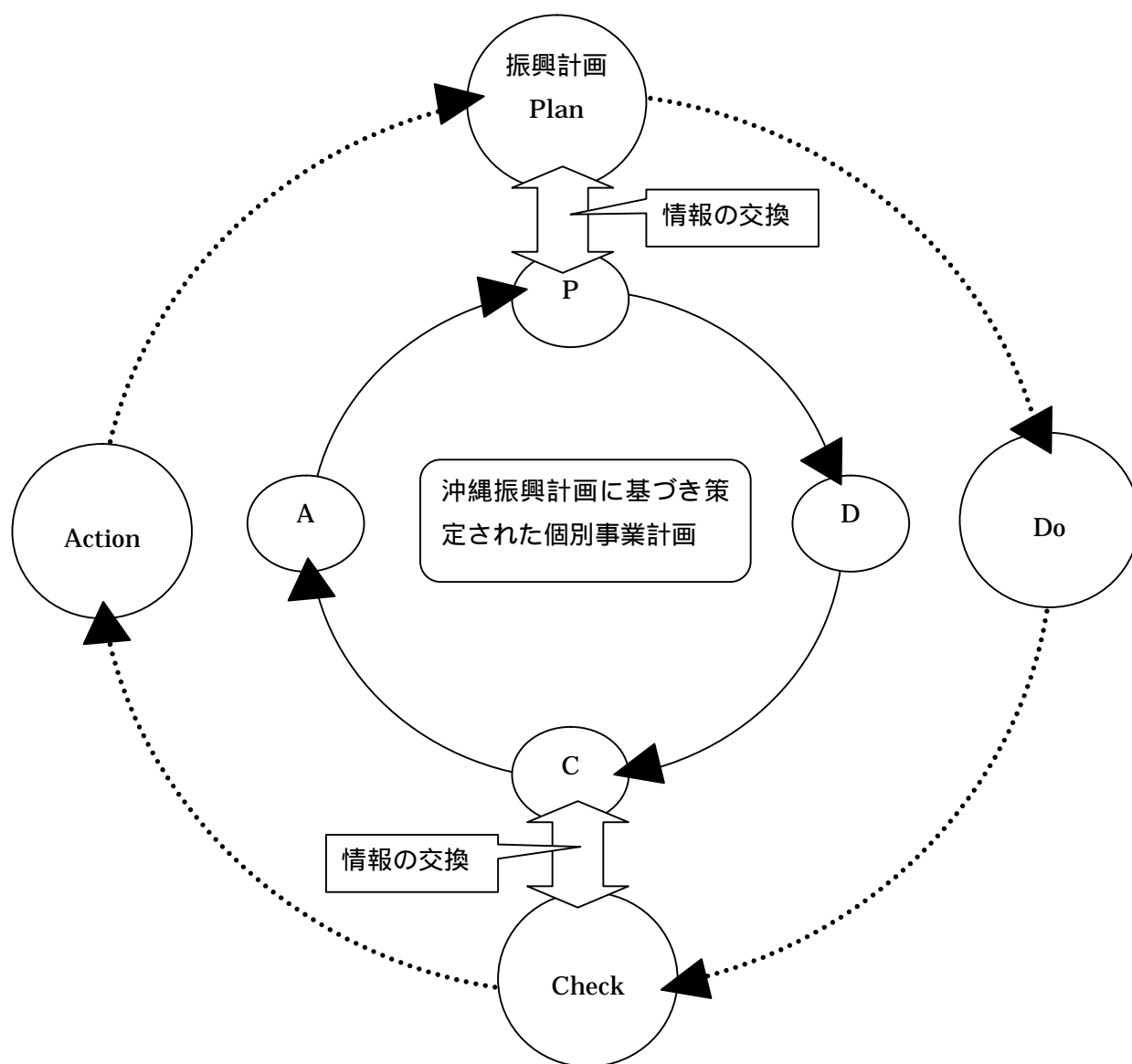
沖縄振興計画という理念を事業という細部に宿らせる必要がある。これについて異論はないと思う。細部が自発的に理念を実現してくれるような組織であれば、細部・部局任せで構わない。しかし、各論でも考察するように理念が必ずしも細部において実現されていないケースが多く観察される。つまり、現状では細部・部局が自発的に理念を実現してくれるような組織であるとは想定されない。そうであれば、理念が細部において実現するような仕組みを組織に内在させる必要がある。

各事業は行政が実施する事業の特性上、フィードバックが強く働かないという弱みを抱えているが、事業は外部において実施される。その意味で各事業は外部と接触していることは間違いない。この場合の「外部」とは一義的には沖縄県そのものである。沖縄県の置かれている環境には機会と脅威が存在し、沖縄県は強みと弱みを持っている。

例えば、ある事業については次のような状況が想定できるであろう。

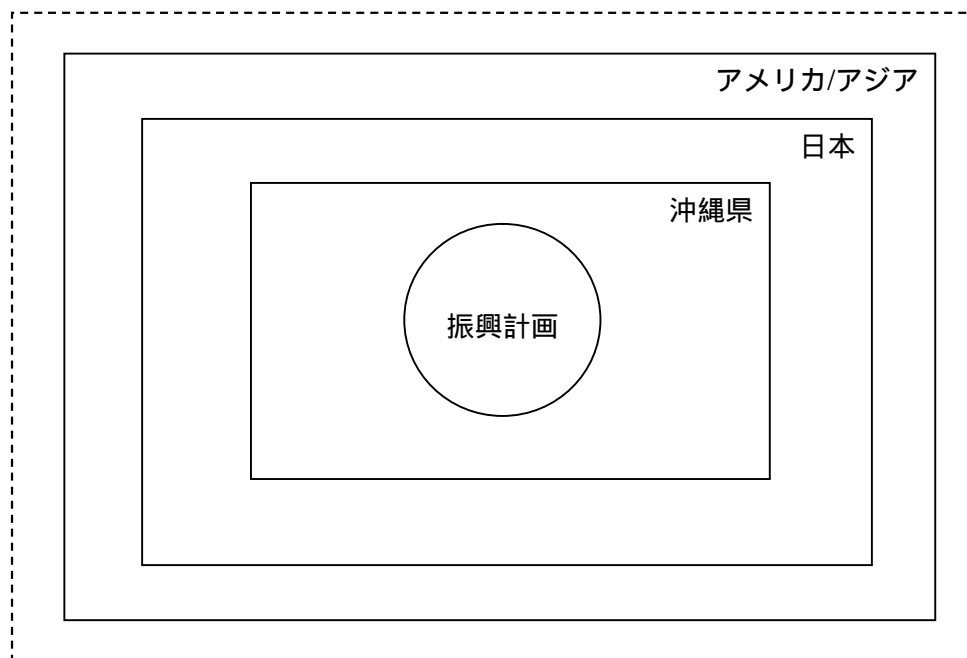


現状では、先に考察したように、まず Check のフィードバックの局面が有効に機能していない。仮に十分ではないにせよ、ピア・レビュー等によりフィードバックがある程度機能するようになったとして、これでもまだ十分と言えない。個別事業計画は沖縄振興計画の一部であり、細部が全体の理念を実現するよう個別事業から得られた情報を当初の理念に照らし合わせ、その検証結果を踏まえて再度個別事業の計画へ反映させる必要があるからである。これにより振興計画の理念が細部へと行き渡る。



これを実現するためには、個別事業計画について振興計画の理念という全体的な見地から進捗管理を行う部署の存在がどうしても必要である。

また、基地の存在を持ち出すまでもなく、沖縄県は日本および世界と無関係ではない。その場合、振興計画を取り巻く外部との関係性は次々と拡張される。



しかも、この関係性自体が振興計画の歴史でも考察したように、時の経過、歴史の変遷とともにダイナミックに変化して行く。

世界あるいは外部はあまりに広大で、その変化も予測がつかない。

「事業」とは外部に対する働きかけである。「事業」を実施するにあたり、外部に身を晒して情報を入手しフィードバックを行わず、自己評価で済ませるなんて選択肢はあり得るのだろうか。貴重な外部からのフィードバック情報を当初の理念と照らし合わせて、次の行動を策定するという司令塔が存在しないという組織はあり得るのだろうか。

(2) 監査結果に基づく指摘事項

個別事業の結果および得られた情報を元に、沖縄振興計画の理念に照らし合わせて、次の計画にフィードバックさせる。事業が1年単位で行われる以上、このループも当然年度単位で行う必要がある。この現場からの情報と理念を照らし合わせる作業を行うには、計画全体の進捗管理を行う部署がどうしても必要である。このように全体的な理念と個別事業からのフィードバック情報との照合という垂直的な情報管理を強化することで課題の全貌について統合的な認識を深め、一体となって難局に対処する。これを組織としての「知的資産の蓄積」と言うのではないだろうか。

定員の問題等があり、沖縄県では出来ませんと言うのであれば、この年度ごとの理念との整合性の進捗管理自体を一つの事業として外部に委託するという方法もある。

何度も繰り返して恐縮だが、筆者が提案したいことは、進捗状況について総点検等の分厚い報告書を毎年作成し、公表するべきというような類の話ではなく、実質的なPDCAサイクルの仕組み、すなわち、沖縄振興計画の理念に基づいて策定された個別事業が、その理念を反映するような結果を生み出せるような組織としての統制機構を内在する必要があるということである。単発的に事業仕分け等で外部の評価に晒すことも大いに結構かと思うが、恒常的に機能する統制の仕組みを組織内部に構築することが本質的に重要だと考える。

4. 今後の振興計画の方向性についての私見

振興の計画が 40 年間絶えずその可能性を示唆しており、特に検証することはしないし、検証する必要もないと思うが、沖縄県は国際交流の拠点になれる。

しかし、残念ながら未だ沖縄県は国際交流の拠点になり得ていない。40 年という長い年月にもかかわらず現在に至るまで、少なくとも内部的にはとうとう県民が発揮できなかった強み(おそらく残された中では最大)の一つである。ここで、我々は少なくとも 40 年という計画期間では実現出来なかったと率直に認めるしかないと思う。基地問題も然りである。しかし、今後も課題や問題に対して無力のままでは必ずしも言えない。実現出来なかった我々ではあるが、当然のことながら課題の実現や問題の解決に向けて今後も深く考えるべきである。一方で、未来の世代、今の子ども達に託すというのも賢明な判断であると筆者は思う。従って、今後の振興計画においては人材育成こそ最も重要な課題であると考えている。

全国的に少子化が進む中で、沖縄県においては、出生率が 12.2%、合計特殊出生率が 1.79%といずれも他県を大きく引き離す全国一の水準となっており、貴重な人材という財産を今後も豊富に持つという強みを持っている(平成 21 年時点沖縄県統計資料)。

先に教育機会という観点から見ると、沖縄県の子ども達の階層が大きく二つに分かれているのではないかという仮説に基づいて考察を行った。

貧困のループにおかれている子ども達の一部は自助努力により抜け出すことが出来るかもしれない。しかし、これは「子どもの貧困」(前述書籍)でも明言するように確率の問題である。貧困のループに巻き込まれる子ども達の多くは、その圧倒的な現実の中でおそくなす術を持たない。

行政が実施する事業は外部からの情報をうまくフィードバックできないという弱みを抱えている。これは事業が資金調達と直接的にリンクしていないという構造的な特性に由来するものであった。しかし、視点を変えれば弱みは、強みに変化する可能性がある。資金調達と直接リンクしていないということは、事業目的が資金の獲得という制約から解放されることであり、資金という制約に縛られずにどうしても解決すべき課題に取り組むには最適な特性と言える。「子どもの貧困」が存在しているとしたら、それはどうしても解決すべき課題である。沖縄県は、各論でも考察するように母子家庭に関する調査や支援事業等子どもを取り巻く環境の改善に向けて確かな取り組みを行ってきたが、雇用問題と子どもの貧困という部局横断的、総合的な視点からの調査はまだ行っていないものと思う。これについては早急に調査を行ってほしい。子ども達という人材こそが不変の貴重な財産である。現在のところ、各種の指標等から推察するしかないが、教育機会に恵まれない階層は小さくはないものと思われ、沖縄県の出生率の高さ等を考えると、この子ども達に公平な教育機会を提供できれば、沖縄県全体としての人材の底上げの効果は非常に大きいと考える。しかし、何よりも子ども達の教育機会は公

平であるべきと思う。

一方、沖縄県が国際交流の拠点となるための基盤もまた人材育成であるとする。沖縄が目を向けるべきは欧米よりはアジアではないだろうか。海外留学支援については「集中と選択」の原理を働かせて、アジアとの積極的な交流支援を行うべきではないか。

広い世界で見聞を広めた彼らが外部での「連携と交流」という貴重な経験と情報を沖縄県に持ち帰り、何らかの形でフィードバックすることで「参画と責任」を果たしてくれれば、それが沖縄県全体にとって貴重な財産となり、「国際交流の拠点」に向けた確かな一歩となるはずである。このループを確立させる必要があると考える。

今でも「米留」「国費」という言葉を聞く機会は少なくない。同時代を生きていない筆者は推察するしかないが、このようなループは実は過去にも存在していたのではないだろうか

米留制度

米国留学制度。1948年、ハワイ在沖縄厚生救済会が研究生、留学生をハワイ及び米国本土に派遣したのが発端。49年9月、米国政府が米留制度を発足させた。沖縄の諸分野の中核的な人材の育成が目的。復帰までに1087人が派遣された。

国費沖縄学生制度

特殊法人琉球育英会(現沖縄県国際交流人材育成財団)が1953年に創設した制度。県外の国公立大学に派遣した。77年から医学、歯学専攻のみとなり、80年打ち切られたが、再度82年から86年まで実施。その数2661人に達した。

(以上「沖縄コンパクト辞典」琉球新報社)

両制度とも必ずしも肯定的な側面だけではなかったのかもしれない。しかし、アジアとの懸け橋を目指す沖縄県の最大の課題は、やはり人材育成であると思う。過去に倣って同様の規模、もしくは新しい時代に向け遥かに抜本的な形での留学支援制度等の人材育成事業を展開して行く必要があるのではないか。

県民の一人として沖縄県が「沖縄21世紀ビジョン」に基づく新たな振興計画を「選択と集中」の原理により実行して行くことを強く期待する。