

マッセ  osaka

連続講座

分権時代における 組織経営を考える

講演録

平成18年3月

財団法人 大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター

刊行にあたって

三位一体改革も混迷の後によりやく目途がたち、本格的な分権時代を迎えようとする中、自治体は自主・自律的な行政運営に転換していくことが求められています。しかし、厳しい財政状況の中にあり、行政運営の効率化を進めることも重要になっています。

さらに、近年では市町村合併が進展しており、また国と地方のあり方を再検討すべく、地方分権の加速化や効率的な政府実現に向けた地方制度調査会の「道州制」に向けた肯定的答申が出されました。これらにより、今後自治体を取り巻く環境は大きく変動していくことが予想され、更なる権限付与により、自治体の自己責任が拡大し、独自の行政運営を確立することが求められます。

そこで、今年度は、昨年に引き続き、人と組織の問題に焦点をあて、職員の能力と「やる気を引き出すにはどうすればよいのか」、「活力ある組織づくりに、どう取り組めばよいのか」についての連続講座を開催いたしました。地方行政を担う自治体職員の意欲向上は、行政推進の原動力となるものであり、組織風土は、意欲向上に大きな影響を及ぼします。

本書につきましては、この講座における講演の要旨をとりまとめたものです。本書が府内市町村の職員の意識改革や組織風土の改革の参考になれば幸いに存じます。

終わりにになりましたが、ご多忙の中、ご講演いただきました講師の方々にあらためてお礼申し上げますとともに、この講座の指導助言者として、各回の意見交換や論点整理などコーディネーターをお務めいただきました田尾雅夫先生（京都大学大学院経済学研究科教授）に厚くお礼申し上げます。

平成18年3月

財団法人 大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター
所長 齊藤 慎

分権時代における組織経営を考える

講演録目次

第1部 連続講座講演録

第1回講座（平成17年7月15日実施）.....	3
テ - マ：「自治体の組織改革のあり方」	
講 師：田村 秀（新潟大学大学院実務法学研究科助教授）	
第2回講座（平成17年8月5日実施）.....	21
テ - マ：「京都市の市政改革」	
講 師：林 建志（京都市総務局総務部行政改革課長）	
第3回講座（平成17年8月19日実施）.....	41
テ - マ：「自治体経営改革 - 各地の動きをもとに」	
講 師：永田 潤子（大阪市立大学大学院創造都市研究科助教授）	
指導助言者より.....	61
「地方自治体の組織革新のために」	
田尾 雅夫（京都大学大学院経済学研究科教授）	

第2部 公開セミナー（平成17年10月7日実施）

基調講演.....	73
テーマ：「個人を生かす組織づくり」	
講 師：太田 肇（同志社大学政策学部教授）	
事例報告.....	85
テーマ：「経営改革への挑戦」	
講 師：磯村 玲子（瀬戸市企画部企画課）	
テーマ：「改善する事務事業評価への転換」	
講 師：牧田 美佐穂（福井市政策調整室）	
参加者より連続講座を終えて.....	99



～分権時代における組織経営を考える～



第1部

連続講座講演録

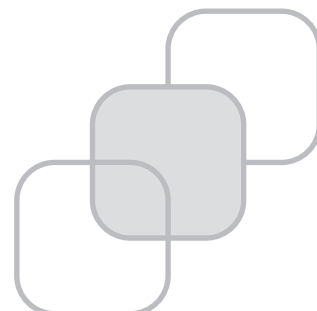


第1回講座

平成17年7月15日実施

テーマ：「自治体の組織改革のあり方」

講師：田村 秀（新潟大学大学院実務法学研究科助教授）





「自治体の組織改革のあり方」

新潟大学大学院実務法学研究科助教授

田村 秀

1. はじめに

私は、大阪府内の市町村のかたには大変評判の悪い、モグラたたきならぬラスパイレスタたきを仕事としていた給与課に勤務していたことがありますので、給与制度については多少知識はあります。また、15年ほど前には、収益事業係長という変わった名前の肩書きを持っていました。これは自治省財政局地方再開発収益事業係長ということで、宝くじ、公営ギャンブルの担当として、いろいろなことを経験しました。ほかに、全国市町村振興協会の組織である市町村アカデミーにも勤務していたことがあります。

かれこれ15年ほど、いわゆる霞ヶ関の人間としていろいろな経験をしたのですが、もう少し広い意味で研究をしてみたいという思いが強くなっていきました。また、最後に自治大学校で研修の講師を務めたのです。実は1996年に東京大学の森彌先生が、客員助教授として半年間、週1回授業をやる人間が旧自治省にいないかと言われ、どういうわけか私が一番バッターで行くことになり、そのときに大学という職は非常に楽しそうだということは経験済みで、2001年から新潟大学にいます。

肩書きの中に国際基督教大学の博士と書いてありますが、行政学の世界には、「西の村松、東の西尾（勝）」といわれる先生がいら

っしゃいます。現在は国際基督教大学ですが、実はこの3月に西尾勝先生に主査になっていただき、また西尾隆先生のお二方に主として論文を見ていただき、論文博士を取らせていただきました。そのときのテーマは、一種のマネジメントに関してということでした。トップマネジメント、それも都市自治体というか、今日の参加者の多くが所属している市の助役さんをテーマにしています。ただ単に助役をテーマにというのはあまり芸がないわけで、アメリカのシティマネージャー、イギリスのチーフエグゼクティブとの比較をした、マネジメントの具体的なものというより、どちらかというところを経歴分析に終始したものです。

また、新潟県でも行革関係やいろいろな委員会の委員をやっています。田尾先生がコーディネーターというか、研究会の座長的な形ですが、私も新潟県でテーマは全然違うのですが、政策法務研究会という研究会を3年くらいやっています。対象は県職員だけですが、法務に関して年間7～8回、同じメンバーで条例作成や条例の問題点などを研究したりしており、講師として大学の先生や実務家も呼ぶことがあります。

私にアカデミックな話を期待していただいても、残念ながらそういう研究の蓄えはほとんどありません。また私自身、どちらかというところと実務、実例、ケーススタディといったも



のをできるだけ集めたり、自分自身も経験してきたつもりですが、いろいろなかたの話をヒアリングしたり、調べたりと、どちらかといえば帰納法的なアプローチだと思います。ただ、実戦を経験してきた中で、皆さんがたが、これから組織改革等に当たっていく中で、何かの参考になる視点、切り口を提供できればいいと思っています。

私自身、研修の講師を引き受けている理由の一つは、極力、双方向でやりたいと思っているからです。後ほど相当程度意見交換の時間がありますが、皆さんがたから質問していただく中で私も学ぶ点が多いと思っています。また、極力、受講者に質問したり、考え方を聞く時間を取るようにしています。そういう中で、現在の市町村職員や県職員がどういう考え、あるいは最近の問題等についてどの程度の認識を持っているかということも知るようにしています。

何のための組織改革か？

私自身、いろいろな自治体、主として県が多いのですが、最近では市や町などもおつきあいがあります。そういう中で非常に感じるのは、首長さんというのは組織改革をしたがるのだなということです。

一つには今、行革の流れというのがありますので、その中で組織にも手を加えなければいけないのかなということがあります。私がこれまで関係があった自治体を見ても、例えば後ほど出てくる三重県でも北川さんが8年いろいろやってきましたが、新しい知事さんになるとまた違ったことをやっています。あるいは、全国知事会の会長を務めていた岐阜県でも、知事さんが替わると、総点検と見て見直しをいろいろやっているようです。ど

うも、首長さんというのは、当選されるといろいろなことに手をつけられますが、最近ではその中で組織にもかなり早い段階で手をつけられている感じです。

首長さんは改革の意識、志を持って当選されていますから、当然のことながら問題点があるということでもやられるわけです。もちろんいろいろな問題点はあるのですが、その一方で、あまりにも従来の組織について十分な検証というか、それがどういう問題点なのか十分なレビューがない中で組織をいろいろな形でいじられているところもあるようです。

組織改革は手段か目的か？

では組織改革は一体何のためなのか、そして手段なのだろうか、目的なのだろうかというあたりが、いつも私自身の頭の中でなかなか整理ができません。あるいは、手段と目的というのは、いろいろなところで話題として出てくると思います。市町村合併も手段なのか目的なのか。本来は手段なのでしょうが、目的化している部分も多々あります。手段と目的というものがごちゃまぜになってしまう感じもします。ただ、組織改革に関しては、何のための組織改革なのかです。これは、組織を変えることを通じてよりよいサービスの提供というところに本来は尽きるのだらうと思います。ただ、何をもちょうよりよいサービスかと定義するのは難しいところもあります。

政策法務の研究会をやっていますが、私自身は法律について全く勉強していません。法学部でもありませんし、大学時代は法律の授業は一切取ったことがないにもかかわらず、そういう研究会を主催しています。しかし、だからこそ根本に立ち返って、こうかなと思



うことがあります。

地方自治法の2条の14項に「地方公共団体はその事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最小の経費で最大の効果を上げるようにしなければならない」、15項には「地方公共団体は常にその組織及び運営の合理化に努める」ということが書いてあります。これは昔からあった当たり前の規定ではあるわけですが、やはり住民の福祉というところに行き着くのだろうと思います。組織であろうと、予算であろうと、長期計画であろうと、そういうところに意識がなければ改革のための改革になってしまい、改革疲れを引き起こすのではないかという感じがします。

もう一つ私自身の問題意識としてあるのは、行政組織というのは、ヒューマンパワー、人材がかなりを占めるということです。分権時代といわれて久しいわけですが、職員の政策形成能力を上げていくということにかなり力点を注ぐべきではないでしょうか。そういう思いもあって職員研修などは極力受けるようにしています。

また、旧自治省にいたのは私としてはいい経験でしたが、それを受け入れる側では、「あんな若造を課長なんかで受け入れて」と批判もあったと思います。そういう中で、仕事をしやすくするというか、風通しのいい組織はどうあるべきなのかということを自分なりに考えました。そして、民間企業でこのようなことをやっているからそれを取り入れると行政もうまくいくのではないかとか、でもその一方で、安直なNPMの導入はなかなかうまくいかないのではないかという問題意識を持っています。

2. 自治体組織改革の潮流

福島県と多治見市に関する調査研究から

なぜ福島県と多治見市なのかということ、総務省で2002年にニューパブリックマネジメントの研究会が立ち上がり、私にも声がかかりました。4～5名がメンバーで、委員長は大住荘四郎先生だったと記憶しています。その際、私には組織のことを研究してくれないかということでした。多治見市と福島県ではいわゆるグループ制を導入しています。グループ制以外でも多治見市はいろいろ面白いことをやっています。また、福島県はF・F（フラット&フレキシブル）な組織にしようという取り組みを進めています。

私は現地にヒアリング調査に行き、勉強しました。多治見市は最近様々なところでリーディングケースとして取り上げられていますので、皆さんがたもご存じかもしれません。今から18年前に、私は岐阜県庁に勤務していましたので、多治見のこともある程度分かっていましたが、ここも改革志向の首長さんに替わりました。行革の流れの中で組織機構も見直すプロジェクトを作ってグループ制をとっていました。多治見市でのグループ制というのは、あまりにも細かく分かれていた係をもう少し大きくくりにしたという意味でのグループ制のようです。グループの人数は原則5人以上です。すなわち、今までは2～3人の係と非常に細分化されていたので、なかなか柔軟な事務の執行ができていなかったのです。それで、係の間の壁を取り、意思決定の迅速化を図り、組織のフラット化が図られたようです。

一方、福島県はグループ制もやっていますが、むしろかなりフラット化をして、部長、次長、課長、課長補佐、係長、係員というも



のを4段階くらいに減らしていくということです。ただし、私がヒアリングした段階では、各部局にやる前の環境や、一部の部局でのフラット化だったようです。

私はこういう自治体の話を聞いてきて報告書にまとめました。恐らく皆さんがたもそういうものについてはすでに導入されているところもあるかもしれませんが、あるいはいろいろなところで研究されているかもしれません。自分なりの結論が出せたわけではありませんが、ヒアリングを通じてなるほどと思ったことをお話しさせていただきます。

フラット化やグループ制というのは、今の組織改革のはやりだと思います。県レベルでは広島県がかなり早い段階でやったかと思えます。その意味では、福島県がそんなに目新しい事例でないというのも事実です。また、グループ制にしても、すでに大阪のある市などにヒアリングに行ったという話です。ですから、多治見市なり福島県がリーディングケースではないということです。ただ、やはり自分の自治体に新しい取り組みを定着させるためにプラスアルファのことをしようとしているということです。

多治見市の場合、これくらいの規模の自治体では珍しく昇任試験を導入しています。これはどこまでうまくいっているか分かりませんが、その理念のとおりであれば、リーダーシップを発揮できるようになっているのではないでしょうか。いずれにしても、そういうところをセットでやっていったということがなるほどと思ったところです。

多治見市の例よりさらになるほどと思ったのは、福島県のケースです。フラット化やグループ制をとると、一見、迅速な対応ができるような組織になる、あるいはそういうもの

を目指すということですが、どうも「隣は何をする人ぞ」みたいな形になりがちです。あるいは中間管理職がいなくなることのデメリットもあるのではないかと思います。そこで、職員の意思疎通を図るために朝礼をやっていきます。要は3分間スピーチをやります。この生活環境部は防災、特に原子力防災をやっていきます。そうすると、いざ何かあると、それぞれのグループの枠を超えて対処しなければなりません。そういうことをやるためには、ある程度常日ごろからお互いがどういう人間かということを知っておいたほうがうまくいきます。3分間スピーチでは、昨日やったことや自分の趣味のことなど、しかも、課長クラスから臨時職員まですべてやっているということです。「ださい」「格好悪い」と見られがちかもしれませんが、職員相互の理解を高め、グループ間のつながりが希薄になりがちな組織改革の欠点を補っているのかと思います。

この福島県のケースは、ほかのケースにも通じるところです。いろいろな組織を変更するとき、他の自治体や民間企業でやっていることをそっくりそのまま持ってきてもうまくいきません。組織に合った、何らかのプラスアルファの仕掛けを模索することが不可欠だと、この調査をして思いました。

三重県と岐阜県の改革から

三重県では、1995年4月に北川正恭さんが知事になりました。それまでは6期、22～23年、田川さんというかたが知事をやられていました。私は田川県政の最後の半年間を財政課長として、まさに長期政権の最後を見届けるとともに、新北川政権の最初の1年間の予算編成に携わらせていただき、ある意味では



貴重な経験をしました。その経験が、私が今、曲がりなりにも大学で教える機会を得ることができた契機になっていると思います。

それまでの三重県は、恐らく世の中の注目を浴びることのほとんどない県だったと思います。財政的には決して問題がある県ではありませんでした。それは今でもそうだと思います。昔は伊勢湾台風で愛知や三重に大被害があったということはあるにしても、行政サイドで脚光を浴びることはほとんどなかった県だったと思います。

田川さんという方は、農政通で、農林水産省の技官から県の部長に転じて知事になられたかたです。産業振興や農業のほうはいろいろやられていたと思いますが、私の率直な感想を申し上げますと、やはり長期政権の弊害はストレートにここまで目に見える形で出るのだなということです。市役所などでそういうことがあるのかどうか分かりませんが、取り巻きというのできるのです。私は財政課長ですから、予算編成やそれなりの責任を持ってやっているわけですが、知事には直接会えないのです。非常に驚きました。特に秘書課を中心にした取り巻きのブロックがあり、ストレートには入っていけないようなところでした。

そういう組織が20年以上続いて、当然のことながら県庁のほぼ100%近い人たちは副知事を推していましたが、負けてしまったわけです。そこで新しい知事が入ってきて、皆、戦々恐々となりました。北川さんはただの国会議員ではなく、県議会議員を4期務めていて、北川さんのお父さんも県議会議員という政治家一族です。当然、県政のことはよくご存じで、県の組織のさまざまなことも知っています。となれば、前政権を支えた人たちはみんな

なくびを切られるとと思っていたわけです。しかし、全く北川さんはそういうことをやりませんでした。むしろ、いる人たちを最大限活用しようというスタンスでした。

ただ、北川さんは今までの行政のやり方について相当不満を持っていたのは事実です。今でこそ当たり前のフレーズになっていますが、あのころから「情報公開」ということを首長から言っていた人はそんなに多くはなかったと思います。もちろん高知県は多少言っていたでしょうし、宮城県も言っていたでしょうが、ある意味では新進党（元自民党）の国会議員だった人にしては非常に面白い、変わっていると思ったわけです。

その際に本格的に行ったのが「行政評価」です。行政は評価の観点が全然ないではないかということです。予算を要求して、予算をつけ、それをやり、翌年の予算要求です。やはりちゃんと仕事の評価をしっかりとやるべきではないかということです。民間企業であれば、決算を通じてチェックをしている。その観点をもう少し行政に入れるべきではないかということで、事務事業評価をやり出しました。

私自身、評価に対して期待があったわけではありませんし、今でも行政の評価というのはそう簡単ではないと思っています。特にベンチマーク、結果や成果、アウトプット、アウトカムといった指標をどう設定するか、難しさがあるというのは、自分の政策形成の本にも書いたことがあります。

ただ、少なくとも1995年の時点では、あまりにもこれまでの三重県は、ほかの県と比べて旧態依然としていたことは事実です。やはり意識改革をしなければいけない。そういうときに、今までやったことのないことに取り



組むのも悪くないのではないかと。行政評価の評価自体に期待するというより、職員の意識を少しでも変えるためのツールとして有効ではないかと、当時から思っていました。普通であれば査定もするのですが、財政課長としては全く議論せず、6月の補正予算であったこともあり、ほぼ満額予算をつけました。

その後の三重県のいろいろな動きは、皆さんがたもご存じかと思えます。いろいろな行政評価をどんどんバージョンアップしていき、評価と組織、さらに計画というものをできるだけ合わせるようにしました。三重県でもグループ制を導入したり、いろいろな組織改正をしています。そういうものとともに、長期計画の体系と評価の体系、部局の組織を併せて整え、全体のシステム化を図ろうとしました。この辺は私はもう三重県を去ってからの話ですので詳細は必ずしも分かっていませんが、かなり大々的に改革を続けていきました。

もう一つ、三重県で象徴的な出来事は、財政課を壊し、予算調整課にしまったことです。これは第1号だったと思えます。当時から北川さんに、「財政課は力が強すぎる。予算をつけることではなく、実際に執行し評価することがもっと重要である」と言われていました。紆余曲折を経て、予算調整課ということになりました。これも今のはやりかと思えますが、予算の分権化です。総務部の財政が統括するというより、各部局に任せていくということをやったわけです。これは予算にとどまらず、人事の枠配分をしました。部局の中でどうするかは部局の中でやります。そのように、予算のみならず人事の分権化も行ったのが、北川県政の実態です。

実は、岐阜県でも同じようなことをやられています。予算や人事の分権化、あるいは、

知事公室が各部局で引き受けることができないような懸案事項を全部引き受けます。そして、各部局はある意味ではルーチンをしっかりやります。また、財政や人事は各部局のバックアップに専念する。まさに分権化ということですが、経営管理という部局になっていたりします。

三重県や岐阜県はこのようにやってきていますが、改革にはいろいろな反作用があり、あまりにも分権化していったのはいいけれど無責任体制になってきたという話も聞かれるようです。あるいは一部では、これまでは特に財政などにはプロがいて、予算や財政制度についてかなり細かいところまで知っている人がいたわけです。そういう人がいなくなったことによって、本来は有効に使える制度があったにもかかわらず、災害復旧などのときにそういうものをうまく使えなかったという事態も出てきているようです。そういうこともあり、特に岐阜県では、財政や人事に権限を少し戻しています。ただ、そうなると今度は二重行政というか、部局の予算担当もチェック、査定をし、全体のところでもするという感じがあるようです。

これは三重県の話ですが、知事さんが替わってから早速、長期計画を変えてしまったのです。よくある話かもしれませんが、ただ、そこでなるほどと思ったことがあります。北川県政はいろいろなことを導入し、いろいろな組織改革をやってきた中で、マイナス面では改革疲れ、評価疲れを起こしているとも指摘されています。しかし、組織風土が変わったといいますが、長期計画を作るのも通常であれば2年くらいかかれますが、実質数か月で作ってしまいました。それは過去のベースがあるのと、それを担う職員がこなれてきてい



たからです。行政評価などをやってきたのがうまくなったのもあるかもしれません。少なくとも10年前、北川さんの前の県政のやり方とは、三重県の組織風土は変わってきた感じはします。

ただ、三重県や岐阜県などいろいろやってきていますが、これは一日にしては成りません。いろいろなことをやってきて、今の状態があるわけです。どういうことをやってきて今に至っているかという歴史を見ないと、今の結果だけをそっくりそのまま持っていったもうまくいかならないと思うのですが、時としてそういうことをしようとしてしまう首長さんもいらっしゃることは事実です。

新潟県、新潟市、上越市、佐渡市の動向から

一昨日、新潟県の指定管理者の委員会がありました。私は委員長なのですが、新潟県の公共施設の指定管理者の廃止も含めて議論をし、指定管理者制度を入れるかどうか、そしてそれは公募か特定かというところまでやりました。事務局案では特定とあったのに、公募にすべき、とひっくり返してしまったものもありますが、それが県の中で受け入れられるかどうか分かりません。

今、制度改正にはいろいろなものがあり、行政の担当者も本当に大変だと思います。新潟県はお世辞にも取り組みが早いと言える県ではありません。都道府県レベルで、昨年10月現在ですでに人事の評価制度を見直したところが30県くらいありますが、新潟はまだです。あるいは、給与上の処遇への反映も、すでに2004年時点で8県は人事評価を活用しているという中で、全然やっていませんでした。

そこで、人事評価フォーラムを今年の4月にやりました。やり方としては、民間で先導

的にやっているヤクルトの人事課長さんと、神奈川県庁、日本能率協会、それと、組合のかたも呼びました。ただ、組合といっても県職労ではなかなか来てくれないということで、県生協の労組の執行委員長さんです。県生協では人事評価をもうやっているということです。このように立場はいろいろ違いますが、人事評価について考えるフォーラムをやりました。

新潟県の取り組みは、皆さんがたの自治体より早いわけではありません。これは課長級以上ということになってはいますが、まずは職員の意識を高めるということでフォーラムをやったりしています。現在、部局長や部課長、実際に人事評価の施行の対象になる関係職員に研修をやっているようです。

堺市さんが政令指定都市という話がありますが、新潟市も実は政令指定都市を目指しています。今年の3月21日に13市町村の大合併をし、人口は77~78万人になりました。この10月にはもう1町と合併しますから80万人を超えます。私は新潟市でもいろいろな審議会をやっていますが、区割りの委員もやっていて、八つの区に分けます。

今、行革に向けてのいろいろな取り組みをやっています。新潟市の場合は、組織改革以前に組織風土として、下水道の官製談合の問題があります。職員が罰金刑ということですが、検察が不当ということで控訴していますので、今後どうなるか分かりません。これは相当程度長い年月にわたってあったことですので、実際に自殺者も出ています。この辺の問題は、特に土木系の問題としては新潟市が唯一のケースなのかということ、そこは議論があるところですが、公正取引委員会に入られたということもあるので、これを変えな



ければいけないということです。

関西では近江八幡市がコンプライアンス条例というものを作っています。働きかけを受けたとき、ちゃんと報告をしろということを義務づけ、制度的にやる条例を作り、新潟市もこの6月議会で通しています。最近では地域自治、地域協議会を行政区ごとに作るということで、そういう委員会を作るようです。

新潟市の政令指定都市は、分権型指令都市です。ちょっと言語矛盾かもしれませんが、政令指定都市というのは権限が強くなるわけですから、かなり県の権限が来ます。それを分権型ということで、本当にできるのかということです。恐らく行政区の権限を相当強くすることだと思いますが、それに向けていろいろな組織改革をしようとしています。ただ、私も外部からいろいろ見っていますが、入札の問題がありましたので、ちょっと問題があるかなという感じもします。恐らくそれを変えるために首長のリーダーシップがかなり問われる感じがしています。

新潟県内で、いちばんいろいろなことをやってきたのが上越市です。ここは14市町村が合併し、人口も20万人を超えました。もともと上越というのは、高田と直江津が合併してできた市でした。ここは先進的な自治体で、ISO14000を自治体で最初に取り替えます。そのほかにも環境政策を含めて先進的なことをやってきたわけですが、一つには前の首長のキャラクターもあります。

ただそれだけではなく、直江津と高田が合併したということもあって、市役所を見ても、どうもライバル心が今でもあるようです。新しい政策を提案する風土が前からあると、市の職員も言っているようです。この辺は感覚的なところですので、どの程度そうなの

のか、効果を計るのは難しいところです。

ただ、最近では必ずしもいい話ばかりではありません。ワークシェアリング入札といって、過去2年間受注したところは入札に加われないという、よく分からない入札制度を導入しています。それはいいのですが、不利益遡及みたいなことをやってしまって、どうも特定の建設業者外しをやったりしています。今までいろいろなことをやってきていたのですが、上越市の評価は今、少し下がってきています。この辺のところはトップマネジメントにかなりつながるところです。

もう一つの自治体のケースは佐渡市です。ここは島ですから皆さんがたの自治体にどれだけ参考になるか分かりませんが、ここも10市町村が合併しました。さらに、上越と新潟との違いは、編入ではなく対等合併だということです。恐らく日本で最大規模の対等合併だと思います。ですから、庁舎をどうするなどいろいろもめました。それはともかくとして、実は私は佐渡の行革委員会の委員をやっています。私以外は島内の人です。人口は7万人弱ですが、職員数が1,700人です。これを言うと皆さん驚きます。そのうち170人くらいが保育士です。島ですから、集落が漁港ごとにあるような、まさに分散型の地域です。ですから、効率的な行政は非常に難しく、これをどうするかは頭の痛い話です。

ただ、最近、行革委員会の中で注目を浴びたものがあります。それは職員のアンケート調査です。恐らく皆さんがたも、行革なり何なりで職員アンケートというのは必ずやられると思います。そこで何があったか。私がまずとっかかりに指摘したのは、回収率です。30%ちょっとでした。多治見でも福島でもやっていますが、100%に近いところが多いわ



けです。そこまではいなくても8割やそこらはあるわけですが三十数%、管理職でも四十数%です。「これがまさに市の今の問題点を象徴していますね。職員の当事者意識がないですね」と、行革委員会でも問題になっています。

しかし、これはアンケートのやり方自体もあまりよくなかったと思います。まだあそこは全員がインターネットを見られる環境にないということもあり、紙で提出する人もいます。そうすると、何となく出したくない、出しにくいというのもあったのかもしれませんが。いずれにしても、職員の意識をどう変えていくべきかということが大議論になると思います。

3. 組織改革における幾つかのキーワードフラット化、グループ制

従来のピラミッド型組織は意志決定が非常に遅く、あまりにも組織が大きくなって責任の所在が不明確になったり、中間管理職が多すぎるのではないのかということなども指摘されて、フラット化、グループ制が行われているのではないかと思います。

人事、予算の分権化

三重県の話をしました。財政・人事悪者論です。特に首長さんが各部局と話す中で、「財政に切られてしまいました」とか、「人事に人をつけてもらえなくて」「本当はこれは重点的にやらなければいけないんですけど、予算がついていないんですよ」「人も十分に配置されていない」とかということになると、本来は知事や市長が指示すべきなのですが、「もう少し各部局に好きなようにやらせよう」という流れも、例えば三重県では出て

きたわけです。

意識改革のツールとしての行政評価

しかし、本当に部局に任せてうまくいっているかということ、もちろんうまくいっているところもあるでしょうが、三重や岐阜のケースを見ると、必ずしもそうでもないのかなと思います。その辺はもう少し三重県、岐阜県を含めてよく見ていかなければいけないと思いますが、いずれにしても二重行政になっているくらいはある感じがします。

また、行政評価は、意識改革のツールとしては有効ですが、どうも評価疲れを起こしていると思います。これは何年も前から三重県で聞かれていることで、昔一緒に仕事をした人に聞いても、かなりそういうところにエネルギーが注がれていて、本来やるべきところに十分力が注がれていないといえます。細かい手法の習得に力を入れすぎるのは望ましくないようです。評価を通じて仕事のやり方を変えていくとか、本来業務の改善につなげていくのが本筋でしょうから、評価シートの書き方の技法に慣れることにあまり多大なエネルギーを使うのはどうかという気はします。しかし、そうなりがちなようです。

人事評価と研修のリンク

人事評価というのは、人事異動のほうが言葉として適切なかもしれませんが、新潟の場合、政策法務などに積極的に参加している人を、例えば近々に条例改正が必要だということで環境関係で産業廃棄物のところに配置したり、政策法務そのものを担当する部局にも異動しており、そういうところを少し考慮している兆しは見られます。完全にリンクしているわけではありませんが、研修と人事を



ある程度つなげていく、単に研修でやりっぱなしでは、まさにお金の無駄になりますので、何のために研修しているか、目的を明確にしていかなければいけません。

トップマネジメント

私はもともとトップのかたに関心があり、本にもいろいろ書いていますが、そういう中で、対照的な二人を挙げないわけにいきません。一人は先ほど来名前が出ていた、現早稲田大学教授の北川正恭さんです。北川さんは、まさにトップダウン型のリーダーだと思っています。もう一人は香川県で仕えた平井さんという知事で、典型的なボトムアップ型、調整型のかたです。私は非常にやりやすかったですし、部下からの信頼も厚かったのですが、実は産業廃棄物の問題がありました。大阪方面からの産業廃棄物を受け入れていた香川県の豊島という島があり、残念ながら香川県政は豊島の産廃の対応で、みそをつけたところがあります。私がいたときには問題は表面化しておらず、もちろん知事は現地をよく見て判断すべきときもあったと思いますので、その問題に関しては、部下のことを信じすぎたのではないかと思います。私も十分検証はしていませんが、ボトムアップ型のかたですので、そういう話もあるようです。いずれにしても非常に対照的なかたを見てきたわけです。

ボトムアップ型のかただと、比較的、職員や三役など部下からいろいろ意見をくみ取ろうとする動きがあると思いますが、トップに実務にも詳しい方がなったときに、一方通行的に指示が下りることがけっこうあります。それはなかなか部下としてつらいと思ったりもします。北川さんもそういう懸念がなかったわけではありませんが、私は唯一、三重県

でやったことの中でこれはよかったのではないかと一つあります。それは、コミュニケーションの機会を増やすということです。

県庁というのはものすごい大きな組織なので、首長と職員の距離というのは、決して近くはないのです。しかも、三重県の場合は副知事を破ってきた知事さんですから、反発も少なからずあったと思います。当然、職員組合は副知事を推していました。どうすれば北川さんと職員の距離が少しでも縮まるかと思ったとき、あることに気がつきました。

一般的には議会で質問が出ると、それについて各部局が答弁を書きます。実は、旧田川県政では、私のときには、財政課長が予算の観点で最終調整をしたら、その時点で終わって、知事の公邸に答弁を入れるだけでした。20年以上知事をやっているわけですから、全部分かっているといえは分かっています。ある意味では、知事さんに任せておけば、ちゃんと答弁をしてくれるという雰囲気になんてなっていました。私はこれはちょっとまずいと思いました。

それで、知事が替わったときに、自分が経験した香川県のことを思い出しました。香川県は割とオーソドックスに、答弁があったら、一応、三役の前で勉強会をします。それは、部長や担当課長が答弁書を読み上げる場合もあれば、黙読したりして意見交換をし、「これでいいね」という勉強会です。これは市町村でもけっこうやっているところもあると思います。それをやろうと言いました。ただ、そのときに、必ず答弁を実際に書いた人も連れてくるように言いました。それは係長だったり担当レベルということもありますが、それにかかわりのある人も後ろで知事と部課長



のやりとりをできるだけ聞くように各部局に指示を出したわけです。今は必ずしも続いていないかもしれませんが、そういうことが何年か続いたということです。

それをやると、トップが何を考えているかよく分かるのです。特に北川さんというのはガンガン言う人ですから、それに対してちゃんと言えている部課長もいれば、シュンとなる部課長もいます。しかし、トップの考えを知る機会を工夫するのは、組織風土を変える、組織改革を考えるとときに重要ではないかと思えます。

これは新潟市の例ですが、新潟市の篠田市長は、地元の新聞記者から助役を破って当選したかたです。ですから、市役所には土台がないので、やはりコミュニケーションしなければということで、ありきたりですが若手との昼食会などをやっています。そういうコミュニケーションのための仕掛けというのは必要だと思います。それが実はいちばん強調したかったところです。

組織、計画、評価体系の一元化

これは三重県の目指したものです。実際にうまくいっているか分かりませんが、理想としてはそうなのだろうと思います。それぞれの体系があまりにも違っていると、計画の体系は計画、組織は組織、評価は評価となり、これは手間です。どこまで一元化できるかは、理想と現実があるかもしれませんが、ある程度合わせる方向にしないと、書類だけでもそれぞれ別の組織のため、計画のため、評価のためになってしまいますので、そこは工夫の余地があるかと思えます。

NPM、ガバナンス、市民参画

私も正直言ってNPMということに対しては半信半疑で、諸手を挙げて賛成というわけではありません。そういう流れもしっかり見ておかなければいけないとは思いますが、民間企業のいろいろな動きがすんなりと行政に導入できるものだろうかという気はしています。ただ、最近の国の動きは、まさにそういう流れになっています。

某大臣はよくNPM、NPMとおっしゃっています。私は1997年に、半年間イギリスにいました。ブレア政権になった直後だったのですが、当時、悪名高きCCT（強制競争入札）がなくなるということで、みんな万歳をしていました。今でいう市場化テストのようなものです。もちろんそういう危機感なりある程度競争的な部分も必要なところもあるかとは思いますが、日本はそれをいよいよやろうとしているのですから不思議です。アングロサクソンのものが必ずしも日本になじむとは限りません。特に法体系のことを考えると、大陸法系ですし、公務員制度を見ても、イギリスは地方公務員法などない世界で、民間企業とあまり変わりませんから、雇用の転換も比較的簡単なわけです。導入に際しては、文化や歴史、あるいは人事の面なども見なければいけないと思うのですが、どうも為政者のかたは、時として、成功しているから日本もそれでやるべきだという安直なところで決められているような気がします。

もちろん、ガバナンスや市民参画という言葉もキーワードになっています。三鷹市には例の400人の「市民プラン21会議」があります。市長は、その代表になった清原さんです。そこまで市民に任せるのは本当にいいことなのかどうかということを指摘する向きもあり



ます。特にイギリスの場合、行政はプロに任せるべきところは任せます。それは見方を変えれば、市民も忙しいわけですから、そんなにやれるわけではありません。また、そうでなければ、行政とは一体何のためにあるのだろうということになってしまいます。もちろん市民参画という言葉自体はいいのですが、それがどこまでやるべきなのか、このあたりは自分なりの答えが出ていないところです。市民参画が絶対的で、すべてを頼るというのも行政の責任放棄につながりかねないのではないかと考えています。

4. 振り出しに戻って

組織を手直しするのは何のためか？

組織を手直しするのは何のため、だれのためなのか。トップのためなのか、職員のためなのか、市民のためなのか。何はともあれ住民サービスの向上、維持が眼目としてなければいけないという感じがします。

一方で、トップが替わるたびに組織が変わるというのは、幾つかの自治体で現実に見られることです。確かにトップにとって使いやすい組織を求めるといふ動きは分かるのですが、現状の組織のどこに問題があるのか。かりに組織をいじるのであれば、そういうことに対するトップの明確なメッセージや改革の方向性をしっかり示さないと、なかなかうまくいかないのではないかと考えています。そのためには、組織改革に関して人事当局など担当部局は首長や三役としっかり議論をしていく必要があるのではないのでしょうか。もちろん上からの一方通行の指示はあるわけですが、理論武装も必要ですし、問題意識を共有することが大事なのではないかと考えています。

改めて問われる行政の役割

そういう中で改めて行政の役割が問われ、地方分権、規制緩和、官から民へということですが、今日も携帯のインターネットのニュースを見ていたら、人口減少時代だから行政を縮小する方向だということをおある大臣が会議で発言されていたようです。縮小ということがどこまでを意味するかはよく検証しなければいけません、確実に言えることは、行政に対する不信感が増しているということです。あまり特定の自治体がこうだと言ってはいいませんが、最近では大阪市の問題が少なからず影響しているのではないかと考えています。

給与制度に手をつけ、いかにしてインセンティブを与えつつ、モラルの低下を最小限に留めるか

そういう中で、給与制度はかなり変わっていかざるをえないかと考えています。実際に5%下げるわけですから、インセンティブを与えなければいけないということと、モラルの低下を最小限にとどめることが必要です。ただ、皆さんがたの地域は得でしょうが、新潟のように下がったままのところは本当につらいところです。公務員制度改革大綱も言っていますが、現実には民間企業も普通昇級の見直しもしている中で、今までどおりの給与制度では済まないでしょう。イギリスがいいとは言いませんが、日本のように自動的に5級、6級、7級、8級と上がっていく制度ではないのは事実です。それなりの能力を実証した人が課長になり、部長になるという世界です。評価をどうするかは難しいのですが、何らかの制度改正は必要になってくると思っています。





隣は何をする人ぞ？

これはフラット化、グループ制の話です。行政学で言われている、大部屋主義というものです。それが本当にだめなのかというと、欧米のようにあまり個室主義だと、休暇を取られてしまうとその仕事は2～3週間止まってしまうわけですから、私はそれなりにいいところもあるのではないかという感じもします。やはり、お互いがバックアップできるやり方が必要です。ただ、そうすると個人の評価や業務の評価はなかなか難しくなるのは事実です。

メンタルヘルスの重要性

国もそうですし、自治体でも自殺まではいかなくても、メンタリティの問題で長期間休まれているというかたもけっこういらっしゃいます。ストレスを減らす、気分転換を図るのは、なかなか難しいです。最近では大学生でもいます。頑張らないことが大事だといわれますが、この辺も配慮しなければいけないことです。あれもこれもと、なかなか大変です。

リダンダンシーとしての中間管理職

本当に中間管理職というのは無駄なのでしょうか。課長補佐というのはある意味では課長見習いですから、課長補佐で終わってはいけないのです。課長補佐で退職というのはどうかと思いますが、課長になるための準備が本当に無駄なののでしょうか。団塊の世代対策でいろいろあるわけですが、フラット化等でそういう職をなくしていくというのは、どうなのかというところがあります。

仕事のやり方そのものも見直す

グループ、マネージャー、リーダー、チームなど、いろいろなカタカナ言葉が出てきます。内部的にはともかく、市民向け、県民向けということを考えると、あまり横文字を使うのはどうかと思います。課の名前も含めて、「・」で結んだりすることが最近けっこうありますが、この辺も考える必要がある気がします。

組織改革で大事なものは、仕事のやり方そのものを見直すことです。それがなければ、結局、その後につながっていくのは改革疲れ、評価疲れだと思います。例えば、国や県も含めて自治体にフィードバックがない調査がいろいろあると思います。あの回答だけでもけっこう大変だと思いますが、結果等のフィードバックがないものは、回答は拒否してもいいのではないかと私は言ってます。市役所や町や村で、組織の内部でのいろいろなやりとりの書類はあるわけです。そういうものも減らしていかないと、人数がこれだけ少なくなっている中で仕事をしなければいけないわけです。その辺の工夫も必要かと思います。ですから、内部的なやりとりに必要以上に時間やお金をかけないことが大事です。本当はそのためのITだと思います。

議論なき組織、風通しの悪い組織はだめになる？

私がいたときの香川県は、比較的そういうところはありませんでした。自画自賛になってしまいますが、私が香川県の企画調整課長をやっていて、唯一香川県に貢献できたのではないかと思っているのは、関西空港に香川県から船を出させないことを実現したことです。どういうことかということ、前任者までは、香川県から高速艇で関西空港にアク



セスしようという調査をやっていて、そういう方向になったようです。ただ、課の若い人の中でも、「うまくいくのかな」と言う人もいました。では、もう一度再検討してみようということで、そもそも関西空港を使うのは海外に行くときですから、海外に行くのに船に乗るといのはなかなかしんどい話です。しかも、高松から船だと1時間では行けません。そんなに長い時間をかけて行くのでしょうか。しかも、そのためには県は相当お金を使わなければいけません。

では、県がお金を使わないでやれることは何か。飛行機だろうというわけです。そのときには関西空港への直行便の飛行機は最初からあきらめました。でも、飛行機だったら、旧運輸省や航空会社に話をするのに多少の経費はかかるかもしれませんが、ハードを造るよりははるかに安いのです。そういう議論をして、結局、航空会社に話をしたら、一応実現はしました。ただ、2～3年前に廃止になってしまいました。実際に船を出した徳島、神戸も今はなく、残っているのは淡路島からの1本だけだと思います。

そのときに部下や上司が意見を言える組織はいいと思ったのですが、時として仕事のできる上司が必ずしもリーダーとしていいわけではありません。部下にも完ぺきなものを求め、時として部下をつぶしてしまうからです。部下が出社拒否になってしまうということもけっこうありますので、そういうところも考えなければいけないと思います。

ポスト団塊の世代対策、匠の継承？

これは、行政組織でもあるのではないかと気がしています。最近、実はJR東日本で痛感しています。匠ということではありま

せんが、切符などだめですね。私は割とJRに乗るので、ある程度切符の割引についても知っているのですが、よく間違えられます。先日も、新幹線と特急だと、同時に乗れば特急は割引になります。それをこちらが言ったにもかかわらず割引になっていなくて、再発行してもらいました。さらに、在来線の寝台は、上と下では料金が違う場合がありますが、担当者はどうして料金が違うのだろうと分かっていませんでした。国鉄時代だけではありませんが、ある程度前ならたいの職員は、知っていたはず。今はシステム化は進んでいるのですが、切符の計算をするにも逆に時間がものすごくかかることがあります。これはある意味では技術的な匠の継承なのではないかという気がします。JRは特殊な分野かもしれませんが、行政にもそういうところが必要なのではないのでしょうか。恐らく団塊の世代がいなくなったときに、そういうものが抜け落ちてしまうかもしれません。その辺の対策も取る必要があると思います。

成果主義VS年功序列主義？

民間企業はうまくいっているのでしょうか。実は、ある資料で、「当社が民間企業を対象に最近行ったアンケートによれば84%の企業が成果主義を導入している」と書いてあります。確かに、回答した人の中の84%はそうですが、回収率は十数%と低いのです。人事関係で17%です。それでは回答しなかった83%は本当にそうなのかというと、かなり疑問符がつきますから、回収率を見たらうで言わなければいけないと思っています。民間企業でも必ずしも成果主義のところばかりではありません。この辺も、公務員制度改革の中で考えなければいけないところです。



自己研鑽が報われる組織に

あるとき、私が研修に伺ったある市の人事課長に、「研修なんか役に立たないんだよ。OJTがすべてだよ」と言われました。確かにOJTも大事ですが、研修の中で学ぶこともあるのではないかという気はしています。もちろん組織のことや組織の業務は、組織の中にいる人間にしか分からないことも多いでしょうが、武者修行でほかのものを見る中で、自分の姿がある程度相対的に見えてきます。その中で課題なども見えてくるのではないのでしょうか。やはり人は鏡を見て自分の格好を見ることも大事ですから、OJTだけではないのではないかという気はします。

先週の金曜日にも、道州制の話をするよう頼まれて、香川県に行きました。道州制になるかどうか分かりませんが、少なくとも市町村は必ず残るわけで、ますます市町村の役割は重要性を増していくわけですが、それは同時にいろいろな意味で批判にさらされる部分もあるということです。それを見据えて組織の在り方などを考えるときに、もちろん三重県がどうか、多治見市がどうか、岐阜県がどうかということも参考になるとは思います。やはり最後は自分の組織の中でそれをどう当てはめていくのか、自分の組織の風土を考えたうえで、どうやっていったほうがいいのかを考えていくしかないのです。要は、その組織、組織にしか処方せんはなく、そっくりそのままの猿まねだけでは、成功しないと思います。時としてそういうことをやって、それであつれきを起こしている自治体を見るにつけ、どこどこでこうだからと単純にやることだけはしてほしくないと感じています。

もちろん皆さんがたは、いろいろなことを考慮したうえで組織改革に取り組まれていく

と思います。また、世間で評価されているものの中には、時には違った見方、違った評価があるのも事実です。そういうことも聞いていただきながら、それぞれの自治体にふさわしい組織の在り方を考えていただければと思います。

話があちこち飛びましたが、話題提供をさせていただいたということでご容赦ください。

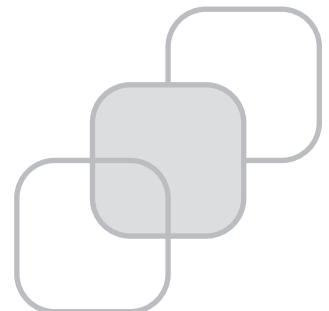


第2回講座

平成17年8月5日実施

テーマ：「京都市の市政改革」

講師：林 建志（京都市総務局総務部行政改革課長）





京都市の市政改革

京都市総務局総務部行政改革課長

林 建 志

あ ら ま し

ただいまご紹介にあずかりました、京都市役所の行政改革課長をしております、林でございます。よろしくお願いいたします。今日は光栄にも「京都市の市政改革」についてお話をさせていただくのですが、京都市が先進自治体と言われると、果たしてそうなのかなという気がしています。各都市でそれぞれいろいろな工夫をして特色のある改革をされていますので、逆に失礼なようにも思います。京都市では平成8年2月に今の榊本市長が就任して以来、間断なく市政改革を行っております。

市政改革というと、市長交替などを契機に、斬新な取組が行われて、急に改革先進地として喧伝されることが多いような気がします。しかし、今求められるの改革は急にやって急に変わるものではなく、人や組織というものは、できるだけ時間をかけながら、徐々にうまく適合させて変えていくほうが本当はいいのではないかと考えています。そういう意味では、榊本市長就任以来、別に市長だけが偉かったわけではなく、もちろん私が偉かったわけではなく、職員みんなが継続してこの10年間改革してきた結果として、いろいろなことができてきたと思っています。

京都市では平成9年度に行政改革課ができて、私はそこに行政改革係長として就任し、今年で9年めになります。その中で課長

補佐になり、行政改革課長に昇任して、3年めを迎えています。それが非常に珍しいのかどうか分かりませんが、最近よく話をさせていただく機会を頂いております。今日は田尾先生からぜひということでお話を頂きましたので、二つ返事でオーケーさせていただきました。

ただ、あとから困ったのが、本連続講座の基本テーマは「人と組織の問題に焦点をあて、職員の能力とやる気を引き出すにはどうすればよいのか、活力ある組織づくりにどう取り組めばよいのか」ということです。お話があったときに、私はあまりちゃんと見ていなかったのによく知らなかったのですが、このテーマについて私の感想を言いますと、最も重要なテーマではありますが、人と組織を活性化させるということは永遠のテーマで、これといった決め手や処方せんはないのではないかと思います。とりとめのない話になって、皆さんのためになるようなことなど言えるのだろうか、少し不安になっています。

そこで、とにかく、たくさんの方の資料を作らせていただきました。できるだけ材料は用意させていただき、あとから田尾先生にそれを料理していただくと考えていますが（笑）、これまでの京都市の市政改革を縦糸に、その時々私なりに思っている、人と組織の活性化という視点を横糸にしなが、皆さんと一



緒に考えさせていただきたいと思います。

京都市と私の自己紹介

問題 1

少人数での講座なので、クイズを5問用意させていただきました。

初めはウォーミングアップという意味で、京都市の紹介です。今回、静岡市が政令市になられて、堺市が来年15市めになられるということですが、政令市の中で、京都市の面積は真ん中より下、つまり狭いと思われるかたは手を挙げてください。

数字でみる京都市の現状

答え、京都市は827平方キロメートルで、静岡、札幌に次いで3番めに大きい都市です。なぜかという、この4月に京北町と合併したからです。京北町は人口は少ないのですが、大阪市と同じくらいの面積があります。そのおかげで、なんと3位の面積になりました。93%が森林になったということで、都市政策としてもまたいろいろとやり方を考えていかなければならないという状況です。人口は約147万人です。

京都市の現状を、右肩上がりのころの昭和45(1970)年と比べてみましょう。我が国の実質経済成長率は昭和45年で10.3%だったのが、平成14年度で0.1%と、低成長時代に入っています。合計特殊出生率は昭和45年の1.89から1.14(全国は1.29)、逆に、65歳以上の人口の割合は7.5%から19.2%(全国は19.0%)ということで、京都市は全国よりもさらに少子高齢化が進んでいる都市です。ですから、ある意味で先進的な改革をしなければならないという、背中を押されている状況にあるといえるのではないかと思います。

数字でみる京都市役所の現状

では、京都市役所はどういう状況でしょうか。市民1,000人当たりの職員数と、ラスパイレス指数を他の政令指定都市と比較してみると、平成14年のラスパイレス指数は100を切りかけていて、政令市では最下位です。

ただ、職員数はけっこう多い方です。大阪市や川崎市も多く、横浜市は逆にちょっと少ないのですが、これは技能労務職員の割合が高いのが一因です。大都市の形成過程で、古い時代からどんどん労働力を行政に取り込んできたという経緯があり、こうしたことも念頭において改革を考えていく必要があるというのも京都市の状況の一つと言えます。

では、インカムのほうはどうでしょうか。京都市役所の市税収入はどんどん上がり、平成9年度にピークの2,700億円となりました。16年度は予算ベースで2,300億円と、ほぼ平成元年と同じ水準まで下がり、ピーク時から410億円もの減収となっています。

予算額は平成17年度で一般会計が6,900億円ほどで、財政力指数が0.667、起債制限比率が13.4%、16年度は先日決算が公表されましたけれども、4年連続赤字と初めての連続記録となり、大変な状況になっています。要するに、客観的に見ますと京都市財政は火の車であり、まだまだ大変な状況が続いています。

これまでの10年間よりもこれからの10年が大変な時代ではないかと思います。なぜかといいますと、皆さんご存じのとおり、中位推計で来年18年から人口減少時代に突入します。京都市はすでに減少していますけれども、さらに急激な減少時代を迎えることとなります。さらに19年度ごろから団塊の世代の大量退職があり、いろいろな意味で大きく変化し



ます。全体のパイが縮む中で、都市間競争、人口の取り合いということもあるでしょうし、サービスの競い合いをしなければならない。そのための原動力になるのが改革であり、あるいは今日のテーマで言うと人なり組織なりという話なのではないかと思っています。

京都市の市政改革の沿革

市政改革の経過

次に、京都市はこれまでどういう改革をしてきたのか、経過をまとめてみました。

昭和30年、戦後間もないころですけれども、国の主な動きとして、地方財政再建特別措置法が置かれています。各自治体とも非常に火の車の状態で、京都市も昭和31年から6年間、財政再建団体に陥っていました。その後、オイルショックなど、いろいろな時代背景の下で行政改革が行われてきています。

京都市では、戦後の第1次改革が昭和40年に行われています。第2次は49年、第3次は57年と、このころは飛び飛びで改革が行われています。なぜかといいますと、いわゆる普通の経済循環の中で、経済状況が悪くなったから少し肥大化してついてきたぜい肉を落とししていくというような、どちらかという組織や人を減らしたり、シーリングで予算を減らしたりという、従来型の改革が行われていたのだと思います。

ただ、そのあとバブル期を挟みまして、平成6年の第5次行革からは、ずっと間断なく改革を進めてきています。これが実は、先ほど来申しています、昔とは違った形の構造改革、いわゆるシステム改革の時代に入ってきたということです。だからこそ、その時々でインパクトのあるやり方よりも、むしろ仕組み、システムを変えていって、うまくそれを

定着させていくような改革が必要なのだろうと思っているわけです。

ちなみに田尾先生とのかかわりは、第5次行革の際の平成6年10年に設置された京都市市政改革懇談会から始まっています。このときは村松岐夫先生が座長で、その後2代目の座長に田尾先生になっていただきました。現在は、3代目の同志社大学の新川先生にバトンタッチをしていただきましたが、そのころから大変お世話になっています。

平成9年から10年にかけて、田尾先生を部長として何人かの学識者に入ってください、我々係長級と勉強会的なものをしながら、これからの行革の進め方、特に市民と行政の役割分担と協働のあり方について徹底的に議論をしました。その成果を提言としてまとめていただいたのが、平成10年7月の市政改革懇談会・第1次提言と、平成11年9月の市政改革懇談会・第2次提言です。

現在は、第8次行革に入っています。昨年の4月には新京都市経営戦略や区政改革に向けた今後の取組、7月には京都市市政改革実行プラン、財政健全化プランなどを策定して、新しい改革に挑戦しているところです。

問題2

先ほど申しましたように、平成9年4月に行政改革課が新設されまして、私が行政改革係長として配属されたのですが、そのとき私は次のうちどれを思ったでしょうか。財政を立て直すために、まず人員削減をやらなければならない。当分、景気回復はしないでほしい。辞表を出そう。

実は、正解は です。幾らなんでも辞表を出そうとは私も思わなかったのですが、けっこうそのころは純粋に時間が要ると思ったの



です。

なぜ、市政改革が必要か？

なぜ今、市政改革が必要なのかということをもう一度考えてみたいと思います。今後経済の右肩上がりは期待できない。他方で少子高齢化が進み、公共サービスへのニーズがどんどん高まっていきます。これは、どこの自治体の改革大綱なり計画を読んでも必ず出てくる文句で、当たり前ですが、非常に大きな話です。

それをどう解消したらいいかということ、二者択一の答えなのかもしれません。一つは増税など負担の上昇。つまり高福祉で高負担というやり方にする。もしくは、低負担でサービスを削減（低福祉）するしかない。金が入ってこなければ、その分サービスも低下せざるをえない。けれども、第三の道を選ぼうとするのが今の改革で、経営革新による生産性の向上によってサービスの質を落とさずに歳出削減を実現することを目指そうということです。吉野家のように、おいしい牛丼を作るにも、徹底的に経費を削減して、しかも内部管理費を効率化させてやっていくということで、最近で言うとNPM的な改革ということになるのでしょうけれども、これを本気でようやくやらざるをえなくなったというのが現在の状況だと言えらると思います。

したがって、さっきの問題で言いますと、僕は直感的にそう思っただけなのですが、そのときに景気が3年程度で戻ってしまうと、恐らく仕組みを替える時間が足りないだろうという気がしたのです。先ほど平成9年度に行政改革課ができたと言いましたが、実はその平成9年が市税収入のピークでした。だから、庁内的にも、あまりまだ危機感があるよ

うでなかったような気がします。民間よりも不況の影響は行政には遅れて来ますので、行政改革課は何するものぞということで、少し冷ややかな目で見られていました。そういう意味からも、構造改革には時間がかかるだろうと。当然、ニワトリか卵か、どちらが先なのか分からないけれども、職員の意識改革も相当時間をかけながらうまくやっっていけないと変わらないだろうと直感的に思いまして、それだったらもう少し景気が回復しないで、改革の時間が欲しいと思いました。ただし、今は心底から早く回復してほしいと思っています。

市政改革の取組概要

これまで、平成7年度から4つの改革の計画なり大綱を策定して進めてきています。パフォーマンスがどう上がったとか人の意識がどう変わったかというようなことはなかなか表しにくいので、どうしても財政効果や人員削減の数字のような形で表さざるをえませんが、もちろん目的ではありませんが、これも一つの結果であるにとらえていただければいいと思います。

京都市では、この4回の計画の中で、事務事業の見直し等で約1,170億円の財政効果額を上げてきています。また、職員数は平成7～12年度で1,246人、市政改革大綱による13～15年度では1,100人、それから現在の市政改革実行プラン（5か年計画）は目標1,000人としていますが、既にこの2年間で386人削減し、合計2,732人（約14.1%）の減員となっています。かなりの削減が進んでいます。

ここでちょっと注目していただきたいのが、後ほど少し説明しますが、事務事業の



見直し等による経費節減です。最近2年間で160億円の削減と、それ以前と比べて削減額が非常に大きくなっています。ちょっと覚えておいていただければと思います。この他、早くに財政非常事態宣言を出しまして、全職員の給与カットなどの緊急対策も行ってきました。

総論的な話が続いたので、少しその中身をお話ししますと、平成10~12年度の市政改革行動計画では理念を「行財政改革全般にわたる改革」とし、分権型社会に対応できる市政運営と、京都市の基本計画の実施計画にあたる「もっと元気に・京都アクションプラン」の確実な実施を目的としました。基本方針は、ちょっと面白いのですが、市民と行政の役割分担と協働のあり方の理論化・具体化をやって改革を進めようということです。まず徹底的に行政は何をしなければいけないのか、市民とどういうふうに協働できるのかをきちんと考え直そうということが、この改革のポイントです。ここで先ほど言いました田尾部会が設けられて、係長みんなが大学のスクーリングのような感じで議論しながら検討を行いました。改革の進め方は、行財政の効率化（シェイプアップ）、庁内活性化（パワーアップ）、市民参加の推進（パートナーシップ）の3本柱としています。

この行動計画を策定するときに、ほかの政令指定都市を調べてみたところ、当時としては、行政改革と市民参加を同じ土俵でとらえているものはあまりありませんでした。そういう意味でも、これを作るときに内部でもかなり議論がありました。行財政の効率化以外は、庁内活性化について「うーん、そうだな、まあ必要だな」という感じで、市民参加の推進（パートナーシップ）となると、あまり応

援者がいない状況でした。しかし、最後は市長が「これは三つ巴でやる必要がある」と判断され、この3本柱で改革を進めるのが京都市の特徴として生まれてきました。

その次の市政改革大綱は、12年度から始まりました。理念として、「補完性の原理に基づく市民と行政の役割分担の改革」と、「NPM理論に基づく行政経営システムの改革」を掲げることになります。この補完性の原理が、田尾部会で「これからの行政の守備範囲を考えるうえでの理念としてください」と懇談会の提言で明確にされたものです。最近、分権改革など、国でも補完性の原理という言葉が使われるようになってきましたが、私の知る限りでは、このころほかではあまり聞かれない、使われていなかった言葉を田尾部会から頂いて、使うようになりました。

NPM理論だけを理念にするのは問題があるように思いました。なぜかというと、行政のコアコンピタンス、要は行政がきちっと何をしなければいけないのかをはっきりさせないうちに、NPM的に民間にアウトソーシングしていくというようなことは、やはり理屈ではありえないのです。ですから、社会構造改革と内部改革はセットにすべきだということで、理念が2つ置かれました。

目的は、当たり前のことなのですが、「高品質で満足度の高い市民サービスを安定的に提供すること」としました。毒舌的に言いますと、例えば行政評価システムなどの導入目的に「職員の意識改革」といった言葉がいちばん初めによく書かれていますが、職員の意識改革を目的にするなんてことはありえないと思います。もちろん意識改革は絶対に大事です。しかし意識改革をした結果、何をしたいということが目的であって、意識改革はそ



の手段であるということを引き押しながらやらなかったら、市民のかたに「職員の意識改革に税金を使うな」と言われるのが落ちではないかと思えます。

基本テーマとしては、「21世紀にふさわしい自治体運営」と「財政健全化」を両建てにしました。健全な財政と、それに裏打ちされた、21世紀にふさわしい新たな行政スタイルを作ることです。目標は、5つの市役所づくりとし、その4番めには今回のテーマである「職員の意欲と能力が最大限市民のために発揮される市役所づくり」ということも掲げました。意欲と能力は市民のために発揮されていなければならないということが含意されています。

この大綱は平成12年度からの5か年計画としていたのですが、職員削減等も予定以上に進み（目標1,000人に対し、4年で1,100人減）、事務事業の見直し等の142項目の具体的な取組項目もそのほとんどできてしまったので、1年前倒しで終了させて、新たに市政改革実行プランに作り直しました。

この大綱の期間中に行政評価システムなど、構造改革的な手段、仕組みがほぼでき上がりつつあったので、今回は市政改革と財政健全化を分けて2つの計画が同時に策定されました。総務局を中心とする行革サイドは市政改革実行プラン、理財局を中心とする財政サイドは財政健全化プランということで、お互いに連携をとりながら別のもので作るようにしました。

市政改革実行プランは、理念はそのまま引き継がれまして、目的もほぼ同じですが、目標を「時代の変化に適合した制度、仕組みや方針、方策等を構築するため、改革が常に追求、実践、継続され、京都市役所の隅々まで

改革の気風がみなぎるようにすること（「改革の追求！ 実践！ 継続！」）」としました。財政の健全化という金の部分を切り離し、組織・人の活性化にかなりターゲットを絞った目標を掲げて、今、改革が進められています。ちなみに財政健全化のほうは、17年度から20年度までの財源不足への確実な対応を目標としています。1,645億円の財源不足が見込まれていますが、平成21年度予算を特別の財源に依存することなく編成するべく計画的に取組を進めています。

具体的な取組

経営（改革）者は誰か？

ここでちょっと聞いてみたいのですが、それぞれの自治体で、改革や改善運動への意識（モチベーション）、もっと言えば仕事を進めるうえでやる気がいちばん強そうな層はどこだと思われますか。1番めをトップ（市長や町長）、2番めを部局長、3番めをミドルマネジャー（課長）、4番めを係長、5番めを係員と5層に分けたときに、いちばんやる気を持って仕事をしている層はどこだと思いますか。ここだと思うところで手を挙げてください。やはり鮮やかに分かれそうですね。そういうことなのです。それぞれの自治体でかなり違うのです。たしか行政学ではいちばんモチベーションが高いのはミドルの課長級だと教えられたように思うのですが、それぞれの自治体で違うので、その強み・弱みの部分を踏まえたとうえで、どこにターゲットを当てるのか、その層に応じた改革のツールなりモチベーションを上げる仕組みなりをうまくぶつけていかなければならないのではないかと思います。

上山信一さんの図に、京都市の改革はどう



いう層にターゲットを置いて、この10年間、制度なり仕組みが作られてきたのかということに当てはめてみました。シェイプアップ（行財政の効率化）、パワーアップ（庁内の活性化）、パートナーシップ（市民参加、PPPなど）で、各層に対応する形で何を作ってきたのかということです。これを一つずつ全部お話しすると非常に時間がかかりますので、後で幾つか具体例をお示ししながらお話ししますが、要するに何が言いたいかというと、各責任に応じて、処方せんの描き方はだいぶ違うだろうということです。恐らくどの層にもいろいろな仕組みを取り入れていかないと組織も人も活性化しないと思いますけれども、今いちばんモチベーションが高いと思っている以外のところ、いちばん弱いと思っているところをターゲットにしていくと、いちばん即効性があるように思います。

京都市はいろいろなことをやってきましたが、いちばん上に新京都市都市経営戦略を作って、その下に3つのプラン（基本計画第2次推進プラン，市政改革実行プラン，財政健全化プラン）を作ったり、行政評価システムという仕組み、あるいは情報公開や市民参加推進条例、市民参加推進計画が作られたりしました。首長のためにはこういった戦略や全体的なプラン、それから内部マネジメントをするための人材活性化基本方針や、これはあまり他都市にはないと思いますが組織改革基本方針などが作られました。局部長、課長までのミドルについては、局区運営方針の策定を17年度から行っています。また、最先端の現場のかたにはやる気を持って仕事をやっていただくきっかけづくりとして、ご覧のようにいろいろな仕組みを取り入れています。

我々改革スタッフはそれぞれの層に応じた

処方せんを考えて提案していくことがいちばん重要なことであると思っています。

新京都市都市経営戦略

幾つかのアイテムについて話をさせていただきます。今、京都市のいちばん大きな基本方針となっていますのは新京都市都市経営戦略です。16年4月に策定されました。これは今の栞本市長が16年2月に再選され3期めのスタートを機に、企画部門、財政部門、総務部門の3局が一層連携してやろうとシェイクハンドした、一つの歴史的な事柄とも言えます。それだけみんなが危機感なり改革の必要性をこれまで以上に感じ始めた結果と言えなくもないと思っています。

この都市経営戦略は、経営感覚とスピード感のある市政運営の実現を目指して、一つに、都市経営の視点に立った政策推進、市政改革、財政健全化の一体的かつ戦略的な推進、もう一つがトップマネジメントの強化と組織内分権の推進ということで、これが本日のテーマに近いと思うのですが、トップのマネジメント機能を強化しながら、他方では庁内の分権をしようということが明確に打ち出されています。

それを達成するための3つの取組として、都市経営戦略会議を設置し、例えば政策のためには政策のための会議、市政改革には市政改革の推進本部というようにそれぞればらばらであったものが一本化されました。また、市政改革なり財政健全化と、政策の推進のための計画の策定を同時にやったということがあります。それから3つめとして、局区のマネジメント機能を強化するために、組織内分権と「局区運営方針」を策定し、公表しようということをして新都市経営戦略でまとめました。



エピソード1 ～シェイプアップ～

問題3

ここから、行財政の効率化について幾つか話をしていこうと思います。まず、問題です。京都市では、改革の取組の一つとして、10年間にわたって事務事業の見直しに取り組んできました。その見直しが、平成16年度以降はそれ以前に比べて飛躍的に進むようになっていきます。先ほどちょっと見ていただきましたように、飛躍的に事務事業の見直しが増加しました。それはなぜでしょう。都市経営戦略会議で、市長から個別、具体的な見直しの指示が行われるようになった。各局で主体的に見直す仕組みができた。職員の意識改革が進んだ結果、現場から見直しの提案が多く出されるようになった。さて、どれでしょう。

今回はほとんどのかたが正解で、です。

行政評価システムを活用した戦略的予算編成システム

皆さんのところで、常時首長が個々具体的にこれを見直してこいと指示されるような都市はありますか。どこも大体はどこかミドルが案を作って上げていると思いますが、京都市も大体そうでした。国もそうですが、集中改革ヒアリングなどといって、原局と行革サイドがテーブルを挟んで「これは見直せませんか」とか「見直しの調書を出しなさい」といったやり方で、要は責める側と受ける側に分かれて、受ける側は大変なので、何かできそうなものをちょこちょこ出してくるのが大体世の常です。

私はそれを何とか見直せないかはずっと思っていました。財務や人事サイドが個々の事務事業についてかなり精通しているのかとい

うと、実はそうではなく、やはり原課がいちばんいろいろな意味でよく知っています。それを隠されてしまうと、ほんとうに必要な事務事業の見直しなどできないのです。データすら手に入っていない。それを何とかしようと、平成12年度ぐらいから地道にやっていたのが、行政評価システムの1つである事務事業評価という制度です。かなり試行しながらやってきましたが、平成16年度予算から、つまり平成15年度の予算編成作業から完全に予算と連動させる形で使えるようにして、行政評価システムを活用した戦略的予算編成システムが導入されました。これによって飛躍的に見直しが進んだのです。シーリングによる薄減らしではなく、結果としてびっくりするぐらいにあるべき見直し、スクラップ・アンド・ビルドが進みました。

戦略的予算編成システムの概略は、市長とミドルの各局長と各現場、それぞれの役割分担をはっきりさせるということです。市長は資源配分に関する責任を負い、配分の効率性を追求するために政策評価制度を使って重点化政策を決め、それ以外については予算を枠で配分します。枠配分されている都市は幾つかあると思いますが、京都市は中でもかなり大胆に大きな額をほとんど例外なく枠で配分してしまい、のりしろをあまり残さないやり方をしています。他方で、配分された額については、各局長が配分された資源の効率的な執行に関する責任を持ち、各部課で生産の効率性を追求するという意味で、約1,300の事務事業があるのですが、すべてを事務事業評価して、その結果を必ず予算と連動させ、枠の中で絵を描いてもらうという仕組みです。

1年めは混乱もありましたが、現場を信じ



て正解だったと思います。ある意味で局長のパーソナリティにもよるのでしょうが、それ以上に所管分野の関係だと思うのですが、局によっていろいろな特色が出ました。かなり大胆にスクラップ・アンド・ビルドをすることもあれば、どちらかというやはり薄減らし的に絵を描いてくるところもありましたが、結果としてどこもきちっと、かなり厳しい減額の枠の中で予算案が作成されました。

私たちが目指してきたことは、誰かが得をしたり損をしたりするのではなく、主体的に見直す仕組みを整備するということです。今日は行革セクションのかたが何人もおられると思いますが、行革部門がなぜ嫌われたり嫌がられたりするのかというと、やはり「自分たちは何もしないくせに、やれ、やれと言うばかりじゃないか」ということです。私も本当に心が痛んで、一時は鬼扱いをされていたのですけれども、最近はその部門とも仲がよくなってきました。こういう仕組みになっていますので、彼らがやれと言われてやったのではなく、主体的にやった結果で、見直しも各現場の責任者の責任でやるということで、一人一人のモチベーションが高まってきているように思っています。

行政評価システム

行政評価システムをもう少し詳しく説明しておきたいと思います。昨年5月に関西社会経済研究所がガバナンス評価ということで10万以上の240～250都市のランクづけをされまして、京都市は総合では18位だったのですが、人事や財政など幾つかの部門の中で、行政評価については1番の評価を頂きました。それはそれでうれしかったのですが、なぜかとよく分析してみると、2つの要因があったと思

います。まず一つは、今言いましたように、やっただけであまり使われていない行政評価システムではなく、きちっとマネジメントシステムとして使っている、予算に活用しているということです。もう一つは徹底して透明性を高めているということです。政令市でもいちばん初めに第三者評価機関を設置しますし、事務事業評価の結果は当然のことながら1,300すべてインターネット等で公開しています。予算編成作業の一部、全部と言っても過言ではないかもしれませんが、誰もがこれはなぜこんなふう決められたのかという意思形成過程を皆さんに示している、アカウントビリティを果たしているシステムになっているという部分が大きかったのではないかと考えています。

京都市の場合、行政評価システムは政策や施策を評価する政策評価と、個々の事務事業の評価という2つに分けております。政策、施策は抽象的で、例えば政策ですと、「美しいまちを作る」ということです。それに対して施策はもう少しブレイクダウンして、「個性的で美しい景観の形成をする」というように少し具体的になってきます。京都市では、基本計画に沿って、政策が26、施策が106あります。それぞれ客観的な指標を設けて、その変化を見ます。それから、市民生活実感調査ということで、市民のかた3,000人にアンケート調査をしています。例えば「最近空気がおいしく感じられますか」というように、ここでは実感がどんなふうに変化しているかを見ます。そして、両方を複合的に見て、この政策はどういう位置にあるのかというような評価をします。その結果を受けて、来年度はどのような分野にもう少し政策を重点化していこうと考える仕組みです。他方、事務事業



につきましては、目標達成度や効率性などを一つ一つ見ていきます。先ほどの「個性的で美しい景観の形成」という施策に対しては、例えば美観地区の規制誘導事務について、目標が達成されているのか、効率的なのかということで、客観的に数値で表すことができる仕組みにしています。

戦略的予算編成システム

そして、その評価結果を受けまして、予算総額を決めていきます。政策重点化枠は、財政健全化プランで毎年40億円と決めています。その分、毎年局配分枠は40億円ずつ減らしていくこととしています。ちなみに今年度予算では、政策重点化枠が40億円、局配分枠は4,084億円です。局配分枠の中で義務費等分とは例えば生活保護などの法定義務経費などなかなか変えられない部分です。これが3,444億円ですから、残り、局で自由に絵が描ける局裁量分は640億円です。トータルで4,124億円の内のたった640億円、この中でみんなが勝負していかなければいけないという状況になっています。

事務事業の見直し結果

そうやって徹底して事務事業の見直しをしてきた結果が、15、16年度の財政効果額の大幅な増加につながったのです。特に15年度は、1,308件あった事務事業の中で、なんと三十数%にあたる430件が何らかの見直しをされました。一般に見直し計画で個々の事務事業の見直しを掲げて取り組む場合、その年度と次の年度で見直せる見通しがある程度たっているものが中心となって、何年もかかるようなことはあまり記載されにくい傾向にあるように思います。そういう意味では、こういう

仕組み、システムで、しかも毎年度事務事業評価をしますので、毎年度きちっとアカウントビリティを果たしている。そういうことをしながら最終結実させるという仕組みが、これからの新しいやり方ではないかと思っています。

今年度予算も、結果として352件の見直しが行われました。効果額は56億円です。つまり、前年度に比べて40億円が減額されている中で56億円の財政効果ですから、少なくとも16億円分はさらにスクラップして、新しいものにビルドされたという結果になります。

見直し内容の例としては、市営葬儀事務所の廃止があります。反対もありましたが、使用頻度や運営に幾らかかっているというデータをきちっと事務事業評価で示したところ、物件費は小さな数字なのですが、人件費を含めたトータルコストで1件当たり幾らかかっているかが明確にされる中で納得が得られました。この9月からは、どこの都市でも問題になりがちな高齢者パスにつきましても、ある程度スムーズに所得に応じて一部お金を負担していただくという見直しが行われる予定です。

事務事業評価サポーター制度

事務事業評価についてもう一つ話をさせていただきます。事務事業評価はみんな大変なのです。各都市、ほぼどちらも入れておられると思いますが、それこそやらされている意識が現場に行けば行くほどあります。それを何とかしたいと思って、今年度から事務事業評価サポーター制度を導入しました。

京都市には37の大学があります。その大学のゼミのかたがたにそれぞれの得意分野を生かしていただきながら、公募をした職員と一



つのユニットを組んでいただき、ゼミの先生をチームリーダーにして、それぞれ106の施策のうちの1施策について、目標設定はこれでいいのかといった制度の運用面や事務事業の見直しをこんなふうにしたらどうかという提案などを検討していただくというチームを、今年度から新たに発足させました。

今年度は試行ですので2チームだけ、立命館大学の乾先生のところで防災・防犯分野、京都橘大学の増淵先生のところで文化財保護分野についてやっていただくということで、活動が行われています。来年度からは、定着すれば5チームぐらいに広げていきたいと思っています。第三者評価機関である事務事業評価委員会にチームの活動成果を報告していただき、その結果を第三者評価に反映していただく、そして、その第三者評価を受けて京都市も必要な見直しをしていくという仕組みです。

私はこれに大きなアンビシャスを持っています。1年単位で毎年度やっていきますが、ゼミとしてはできれば任意でずっとかかわっていただくようにしたいと思っています。そうすると、最終的に10年、20年たてば、京都市のすべての施策に各大学のゼミが何らかの形でかかわっていただいているという、いわば究極の市民参加ができるのではないかと考えています。これは現段階では大ぼらなのですが、9年も行政改革をやっていると、5年ぐらい前に言っていたことが5年後には難なくできているということが多々ありますので、ぜひご注目いただければと思っています。

ちなみに今、庁内公募職員は各チーム6名ずつ12名ですが、当然事務職だけではなく、消防士や歴史研究員、あるいは建築技術職の人たちも応募してきて活躍してくれています。

エピソード2 ~パワーアップ~

問題4

京都市では、庁内活性化の取組として平成8年度から5年間にわたり、「もっと元気に京都市職員チャレンジ・プロジェクト」を推進し、若手職員による延べ180のチームが業務改善に取り組んできました。しかしながら、平成13年度からは職員の任意のチームではなく、職場単位での業務改善「プラス・アクション21」という取組に発展解消しています。その主な理由は何でしょう。

職員チャレンジ・プロジェクトとは、榊本市長が市長になって肝いりで始まった、若手職員でいろいろな改革・改善にチャレンジしてもらおうという取組です。実際に180のチームが形成されて、例えば手作り対応研修ビデオを作るなど、いろいろな成果を出していましたが、それを13年度からはあえて職場単位に変えました。その理由は、自発的な取組になりきれなかった。チーム活動に対する支援や理解が不足していた。人事異動によってメンバーが入れ替わったり、1チーム1テーマのため、継続した取組になりにくかった。

正解は、すべてです。平成8年度の1年間は、各職場代表という形で職員のかた40人に集まっていたいて、例えばクレームゼロ運動などいろいろなことを検討していただき、チャレンジブックという形で様々な改善提案をしていただきました。それをさらに平成9年度からは全庁に広げようということで、最低1局で1チームを作って、若手によって改善してくださいという取組を4年間進めました。その結果、180のチームができて改善・改革運動をしていただいたのですが、もともと60ぐらい毎年できていたのが、最後



の12年度になると19チームにまでチーム結成数が落ち込んでしまいました。その原因をいろいろ分析してみると、のどれも出てきたのです。

つまり、自発でやってくださいと言いながら、1局に必ず1チーム作るということは、どうしてもトップダウン的になってしまい、やらされている感が出てきていました。また、若手職員は非常に柔軟でいい発想をしてくれて、いい活動をしてくれる場合が多いのですが、ともすればそれを所属長などが理解しておらず、せっかくの芽をつんでしまうということが見られました。さらに、1チーム一つのテーマですから目標が達成されたり、人事異動があったらそこで活動が終わってしまうということで、要は1年単位でしか物事ができず、よく言うPDCAが回らない状況でした。そういうことを分析して、プラス・アクション21という取組に発展解消したということです。

パワーアップの取組の類型

私は庁内活性化というパワーアップは非常に重要だと思って、私なりに表を作って考えてみました。縦軸に職務なのか職務外なのか、横軸に個人なのか集団なのかと4つの象限に区分して、どういう施策や仕組みがあるのだろうと考えたのです。

OJTも含めた職員研修は、個人で仕事の一貫としてやっていることです。職員提案は、個人ですが職務を離れていろいろなアイデアを出すことです。京都市では、昭和30年から職員提案制度がありまして、本年度50周年を迎えるのですが、これも行政改革課が所管しています。次に、集団になりますと、職務外に市政研究会ということで、職務を離れて市

政全般に関するいろいろなテーマで研究する活動グループが京都市には今12あります。この研究会に京都市は一定の助成金を出してまして、これも行政改革課が所管しています。しかし、職務で集団というところがどうもないということで、それに力を入れる必要があるだろうと考えました。

そのいちばん初めの出だしがチャレンジ・プロジェクトだったのですが、今申しましたように幾つかの問題点が出てきましたので、プラス・アクション21という取組で、まず全職場での業務改善運動を行いました。最近よく知られているのでは福岡市のDNAで、昨日、515でしたか、職場でいろいろな改善活動を始められると発表されていましたが、京都市でも同じことをやっています。この他、市民のかたにいちばん成果を実感していただきやすい重点取組として、「市民対応窓口サービス向上・大運動」をやってみたり、後ほど申しますが、本年度から「もったいないプロジェクトチーム」を結成して活動するといったことを仕掛けています。

プラス・アクション21

プラス・アクション21についてもう少し説明しますと、これもNPM改革の一つなのかもしれませんが、民間企業の改革手法であるTQM(トータル・クオリティ・マネジメント)の手法を応用して、全職員が一丸となって京都市役所の制度・仕組みや仕事のしかたを改革・改善する取組の総称です。こういって分かったような分からないような話ですが、要するに職場改善運動を職場ぐるみでやりましょうという話です。

これは、職場の実情に応じて、所属長を中心に職員全員が話し合いながら、できること



から改善を行う取組で、ネーミングはプラス思考で改革・改善の活動（アクション）を行い、21世紀型自治体・京都市の創造を目指すという思いが込められています。ここでミソなのは、「所属長を中心に」、もう一つは「職員全員が話し合いながら」ということです。先ほどのチャレンジ・プロジェクトでは、所属長がある意味無責任になってしまって、何でも若い人にやらせてしまう可能性があります。やはり責任ある人には責任あることをやってもらうことが重要です。ただ、その人が独断専行するのではなく、オフサイトミーティングのようなことをしながら、必ずきちんとみんなが情報共有して腑に落ちるまで話し合ってから、活動を進めることとしています。

また、平成13年度からは、まず実感を持っていただくということと、市民にもすぐに成果が還元できるようにということで、「市民対応窓口サービス向上・大運動」というテーマで、お仕着せではなく、パイロット職場を3職場募集しました。なぜ3職場なのかというと、3職場ぐらいならみんなでちゃんとウォッチングしてフォローできるだろうということだったのですが、そうしたらちゃんと3職場応募してくれました。面白いですね。本当に絵を描いたわけでも何でもなくて、3職場来ました。

一つは、中京区役所です。これは区長の意識はもちろんですが、当時の庶務係長（今は人事の課長補佐）が私と一緒にスコラ・コンサルタントの『なぜ会社は変わらないのか』を読みながら、こんなことをやってみたいなという話をしていると、「おれが変えたるねん」と言い始めまして、応募してくれました。

もう一つは、スポーツ振興室というところ

です。そこは運動場などの管理をするセクションなのですが、現場の対応が良くないと議会から指摘されていました。ですから、マイナスからのスタートなのですが、その改善をこれを契機にやるのだということで応募されました。

もう一つは、こどもみらい館という子育てを支援する施設でした。ここはできて間もないのですが、非常に利用者から評判のいい施設なのです。それがわざわざなぜ申し込んでこられたのかといいますと、館長が満足程度では満足しない、感動を与えるサービスまで高めるのだというすごく熱い思いで、モデル職場に応募してきました。

3職場で自由に議論しながらいろいろなことをやっていただいたのですが、共通して行われたことは、顧客満足度のアンケートと職場できちんと話し合うということでした。その結果、自分たちが主体的にやるということでモチベーションが高まるということがだんだんはっきりしてきました。そして、年度後半にはモデル職場の取組をうまく庁内に知らせたところ、次の第2次募集では125の職場が応募してくれまして、以後は全職場でやっていこうという展開になっています。

全職場での業務改善運動

その当時から使っている取組シートがあります。これはまだ公開していません。なぜかといいますと、いろいろな専門家のかたがたと議論していると、こういうものを作らせると公務員は非常に上手だと言われるのです。作文はうまい。けれども、本当にやっているかどうかは分からない、特に外に出るとなるものすごくきれいなことを書くけれど、それが本当かどうかは分からないということが



あるので、当分は非公開でいきたいと思います。ただ、これで4～5年回してきましたので、そろそろ外に出してもいい時期に来ているような気がします。加えて、本年度から局区運営方針もホームページで全部公開するようになり、ボトムアップとトップダウン、それぞれのミッションマネジメント的なものが合致するようになってきましたので、そろそろ次のステップを考える時期にあると思っています。

この取組を、今、約600職場でやっています。確かに濃淡はあります。やっているのかやっていないのか分からない職場もたくさんあります。ただ、先だっても各局の庶務課長に集まっていただき、自分の局の一押し事例を発表していただいたのですが、特にクリーンセンターなどの現場ですごく面白い取組をされているということがけっこう出てきます。そこでは所長の意気込みと職員とがうまくコラボレーションしているのだらうと思います。私はブラウン運動だと思っているのですが、一つの分子が動きだすと、周りがドーッと動きだして全体に伝わっていく、その一つのきっかけになるのかなと思っています。

私も当然、人にやれと言っておきながらできないといけませんので、一生懸命この取組をしています。例えば、月1回は必ず1時間ほど職場を空っぽにしてオフサイトミーティングをしています。今では僕は書記に徹しまして、あみだくじでテーマを設定する人と司会者を決めています。この間も、「残業を減らすにはどうしたらいいでしょう」とか「来たばかりでなかなか仕事の段取りがよくなるのですが、皆さんはどうしていますか」という素朴なテーマでオフサイトミーティングをして、非常に楽しみながら改善策がたく

さん出てきました。

昨年度は、いろいろな仕事を進める目標のほかに、超過勤務を減らす取組を徹底してやりました。皆さんのところでも残業は非常に多いと思いますが、私が課長に就任する前に比べてトータルの残業時間を大幅に減らせたことを誇りに思っています。持ち帰り残業は絶対だめ、隠れ残業も絶対だめということで、たまに破るような人は徹底的に怒りながら、こういう厳しいやり方をやっていってもいいのかということもオフサイトミーティングで議論しながらやってきて、ようやくみんなの意識が変わってきました。やはりプロは時間内にやるのが当たり前だ、今までは5時半以降の時間も段取りの中に入れていたけれど、それがないと考えたらこんなやり方になるだろうといったことも議論でき、今のところうまくいっていると思います。

市民対応窓口サービス評価制度

そういう各課の業務改善運動をベースに、それ以外にも市民対応窓口のサービス向上のために、平成14年度から隔年で来庁者アンケートをしています。点数で一喜一憂する必要はないのですが、質的なものも可視化する、数値化して、その成果を自分たちで分析し、ではどのように変えていけばいいのかという材料にするためには有効だろうということで、区役所など不特定多数の人が月100人以上来られる職場において、対応のしかたや身だしなみなどを5段階で来庁者のかたに評価していただいています。

初回はある程度抵抗があったように聞いていますが、やってみればけっこうみんな励みになったということで、これもよかったのかなと思っています。ちなみに3が普通なので



すが、普通ではだめだと言われまして、3.5未満の職場についてはさらに業務改善案を出してもらうこととしています。それだけでなく、全職場がこの数字をもとに、さらに満点を目指してどんなことができるのだろうかという取組をしていただいています。その中で、小さな名札を大きな名札に変えるといった取組も実施されました。

もったいないプロジェクト

もう一つ、今年度は「もったいないプロジェクトチーム」ということで、先ほどの事務事業評価サポーター制度と同じように、職員を今募集しています。マータイさんが言い始めた「もったいない」という言葉を庁内的にきちっと広げて、時間と資産、経費等の有効活用を一層促進することを目的に、それぞれ「もったいない」という観点から、もっと時間を効率的にできないのか、もっと資産を有効活用できないのか、あるいはもっと内部管理経費を少なくできないのかといったことで職員にたくさん知恵を出していただくというプロジェクトチームです。来週ぐらいに結成する段取りになっています。

20名ほど公募をして、今、31名応募がありまして、せっかくですから全員にやってもらおうと思っています。昨日、応募動機を読んでいたのですけれども、涙が出そうぐらいに熱意に溢れていて、やっぱり公務員も捨てたものではないと思いました。こういうきっかけを与えられるのが我々の仕事です。彼らによって、またいろいろな取組が恐らくドラマチックに進められるのではないかと考えています。

職員提案制度

職員提案制度は、年間200件ぐらい応募があります。特に最近、アイデアだけではなく、職場改善部門としてプラス・アクション21による各所属の業務改善運動を顕彰しようということで、表彰しています。実は先ほどのチャレンジ・プロジェクトのときに、チャレンジ・オリンピックをやるうと行革サイドから提案したところ、私たちはそんな優劣をつけられたくないということで怒られて、やめた経緯があります。そのときは、3分の1が反対、3分の1はやはりちょっと褒められたい、つまり賛成。残りの3分の1はどうでもいいということで、最終的にはそういう場も作りたいたいと思っているのですが、今は自発的に応募される職場のために職場改善部門を設けました。

エピソード3 ~パートナーシップ~ 問題5

最後の問題です。京都市では、市民参加の推進を市政改革の重要な柱の一つとして位置づけています。平成9年度には、4つの市民参加モデル事業に取り組む「市民参加推進プロジェクトチーム」のメンバーを、京都市としては初めて職員公募（40名程度）しました。その公募の結果は？

いろいろなプロジェクトをやっていますが、初めて職員公募でやったのが、平成9年度の「市民参加推進プロジェクトチーム」です。このときに結果はどうだったかということで、

予想以上に応募があつてビックリした。

予定人数とほぼ同じぐらいの応募があつた。応募者がほとんどなかったため、各局に割り当てて何とかチームを編成した。

皆さんの答えは と で両極端で分かれま



したが、答えは です。70人もの応募がありました。

市民参加関係施策の経緯

市民参加推進プロジェクトチームは、「夢・ロマン・京都シティ」などの4つの具体的な市民参加推進事業を、お助けマンというよりも主体的にやってくださいということと募集しました。それぞれ所管する所属がありますので、係長にリーダーになってもらって、それ以外の方は募集しようということとやったのです。恐らくそんなに来ないだろうということ、募集人員も1チーム5名～15名程度とかなり幅を持たせて、5人ずつぐらい来たらそこそこいいだろうと思っていたら、70人来ました。

市民参加については、やはりみんな怖いけれどちょっとやってみたいという気持ちをもたれているのでしょうか。また、けっこう多かったのが、交通や水道などの他任命権者のかたです。あまり異動がないので、若い人などは市長部局の人たちと交流したいという思いが強いのです。なかなかやりたくてもやれない人たち、フィールドを与えられにくい人たちがたくさん応募してきてくださいました。このあとは言わずもがなで、いまだに同窓会が行われているぐらい、彼らのモチベーションも非常に上がり、大きな成果を挙げました。

行革課から職員を初めて公募でやりたいと提案したときは、人事サイドから反対されるだろうと思ったのですが、人事課長が「面白い、やろう」ということで、その一言で決まりました。今、その人事課長は都市計画局長をされていますが、先見の明をお持ちだったと感謝してます。

この市民参加事業も、京都市の行革の取組とともに歩んできました。田尾先生にはここでも市民参加の懇談会の委員等にもなっていたきながら、いろいろ教えていただいています。そして、最終的に条例も作ることができました。

京都市における民間活力導入の取組

市政改革の中でパートナーシップを3つめの柱にしたのは、市民参加というものの、普通の参加だけではなく、本当にもっと重要なのは、これからの社会の中で新しい公共といえますか、行政が独占してきた公共サービスを協働しながら作っていくという新しい形態に変えなければならない。今はやりの言葉で言えばPPP的な思想が本来のパートナーシップではないかと考えています。

平成10年7月に田尾先生のご尽力によって頂戴した市政改革懇談会の「補完性の原理」という考え方、あるいは「政策自治体化」ということをキーワードにされた「市民と行政の役割分担と協働のあり方」という提言を受けて、平成12年度に事務事業評価の一つとして、目標達成度や効率性ではなくて、公民役割分担を評価するシステムを作りました。けっこうユニークと評されているのですが、この中で実施主体の妥当性も評価するようになっていきます。できるだけ客観的にするために、幾つかの設問にイエス・ノーで答えていくと、自動的に4つのどこかの象限にプロットされて、その業務についての実施主体の妥当性を検討する方向性も自動的に表示される仕組みになっています。

強調して言いたいのは、アウトソーシングしようとするのは、コストを減らすためということも重要ですが、それだけではないとい



うことです。地方自治体は、地方分権時代を迎えて政策自治体化を図っていく必要があると思います。したがって、行政でしかできない専門的な部分、要は行政の得意技の部分、政策形成、意思決定の一定範囲についてはコアコンピタンスとして考える。他方で、その対極にある民間のほうがよりノウハウを持っている経常的な業務については、どんどんアウトソーシングする。これは昔からやってきましたが、さらにこれからもっと力を入れて進んでいかなければいけないのは、例えば行政の専門性がありながらルーチンなもの、例えば総務事務などのアウトソーシングだと思っています。あるいは、一般にもノウハウがあるシステム開発についてはアウトソーシングがだいぶ進んでいますが、予算・人事についても一部専門家とコラボしながらやっていかなければいけないのではないかと考えています。

このほか、最近では指定管理者制度やPFIといった手法が出てきていますので、集大成として京都市としての「公民協働（PPP）の考え方」なども示しながら、各局がPFIや指定管理者制度の導入を進めても迷われないようにサポートしていくという仕事をさせていただいています。

京都市外郭団体改革計画

パートナーシップという意味では外郭団体も一つの大きなパートナーですが、非常に厳しい状況にあります。昨年7月に新しく外郭団体改革計画を策定し、3つの数値目標を掲げて統廃合や補助金の削減、派遣職員の削減などを進めています。

外郭団体も本当は必要なものが大半ですが、取り巻く状況は大変厳しい。このため、経営

評価を平成12年度から着々と行い、業務や財務、組織、人員、施設、その他の計画について各団体できちっと数値目標を掲げた経営計画を策定し、今年5月からはそれを一斉に公開しています。これについても田尾先生に経営改革の支援チームとしてご参加いただいています。こういう取組を進めながら、公の部分が狭まり、指定管理者制度も入ってきた中でどう外郭団体を見ていくのか、あるいは改めていくのか。外郭団体についても今一つの節目に来ているのではないかと考えています。

まとめ

とりとめのない話を90分以上にわたってさせていただきましたが、最後に私なりにまとめをさせていただきます。本当に口幅ったいことばかりで恐縮だったのですが、9年間それなりにやってきた中で思うことは、組織を人の体に例えれば、財政（お金）が静脈流で、人が動脈流だということです。ともすればすぐに財政のほう、お金を何とかしようというふうに注目が行きがちですが、もっと大事なものは組織や人だと思っています。それをおざなりにして、お金の話ばかり考えてしまうと動脈硬化を起こして、どうしようもないことになってしまいます。組織や人を動かすためには、いろいろなことを漢方薬的にうまくやっていかなければいけません。そうではなく、薬を一気に飲んで動脈を活性化させようとしたら、恐らく拒否反応を起こすのだらうと思います。ですから、どうしても財政が非常に逼迫しているのでそちらのほうに目がいきがちですが、その対応もきちっとやりながら、長期的な目で、人・組織の活性化に向けた取組をできるものから少しずつ、ターゲットも見極めながらやっていくことが大事なのでは



ないでしょうか。ただ、職員の意識改革を目的化するのではなく、意識改革の結果、市民のために何ができるのか、できたのかという成果を測る必要があるということは、必ず押さえるべきだと思います。

目標の明確化は経営者層がきちっとやるべきことでありましょうし、あるいは目標管理という意味で、それによって金銭などで差をつけるのも一つの方法だとは思いますが、それだけでは恐らく人間のモチベーションは上がりません。それよりも、やはり現場レベルで一人一人の気持ちを大切に、やりがいを感じていただくために、行革要員として我々はどんな環境、仕組みづくりを整えていく必要があるのか。どうしても今、某市の例などを出されて税金泥棒とさえ言われ、みんな萎縮して自分は公務員だとすら言えないような状況になっています。けれども、本当はみんな誇りを持って仕事をしたいと思っているのです。この誇りを持つということ、認められるということ、我々からすると認めてあげるということが大切です。

もっと大切なことは、職員研修なんかで「あなたは仕事でうれし泣きしたことがありますか」という話をするのですが、それが一回できたら、恐らくその人はずっと一生改革・改善をしながら仕事ができるようになるのではないかと思います。私は以前一度だけ、嵐山の公衆トイレづくりをまだワークショップということがあまり知られていないときにゲリラ的に市民参加を進めて、自治会の会長に「おまえには負けた」と握手してもらったときにぼろぼろ泣いたのですが、その経験が一つの転機になったように思います。何が言いたいかというと、そういう動機づけをしてあげるために私たちはいったい何ができるの

かということが、結局は我々が考えるべきことだということです。もちろん、自治体ごとで実情も違うでしょうし、ターゲットも違いかもかもしれませんが、それを考えるうえでのヒントにしていただければ幸いです。長時間にわたってご清聴いただきまして、どうもありがとうございました。



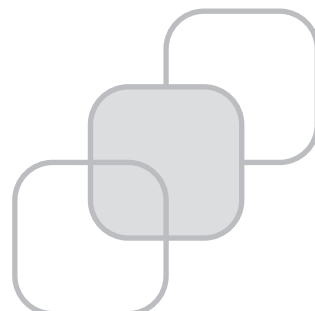


第3回講座

平成17年8月19日実施

テーマ：「自治体経営改革 - 各地の動きをもとに」

講師：永田 潤子（大阪市立大学大学院創造都市研究科助教授）





自治体経営改革

～各地の動きをもとに～

大阪市立大学大学院創造都市研究科助教授

永田潤子

1. はじめに

大阪市立大学が3年前に、創造都市研究科を社会人のための大学院という形で作りました。社会人も入れる大学院はあると思うのですが、社会人しか入れない大学院は多分日本で初めてです。どうして、社会人しか入れないかという、学部から持ち上がりで大学院という形が一般的に多いと思うのですが、社会に一度出て問題意識を持った人たちが大学院で勉強をするということ、大学院の使命は社会にある問題を解決する、特に都市をテーマに解決するということが目的だからです。都市の問題に対して、うちの大学院は、アントレプレナーシップ、私がおります都市政策、もう一つは情報という、三つの切り口で研究する大学院です。

ですから、都市公共政策のコースの学生さんは、皆さんと同じように地方自治体の職員の方、NPOや、まちづくりや都市計画のコンサルタントの方等で、最近増えたのは議員さんです。下は27歳から上は65歳ぐらいまでの年齢の学生さんで、修士論文に当たるものも書きます。また、課題研究といってプロジェクト形式で半年間、指導教員のもと、リサーチをしたりということも日々やっております。

そのような大学院のコンセプトが面白くて移ってきたのですが、私自身は、その前は、

今テレビの視聴率もけっこう高い「海猿」のテーマになっている海上保安大学校で教えていました。もともとは海上保安庁の職員で、海上保安大学校という幹部候補生学校に初の女子学生として入学しました。海上保安庁の場合は、幹部職員は巡視船艇での勤務と、霞ヶ関での役人を交互にしながら全国転勤を繰り返します。ですから、私も当初、大学の教員になるつもりはなく、最初は海上保安庁の幹部職員として船に乗り、「海猿」の世界を指揮し、陸上に上がれば法令改正や予算要求、政策立案をするという日々でした。

今日私がお話する内容と関連するかもしれませんが、巡視船の船長や霞ヶ関勤務をしているときに、多分皆さんもそういう悩みに直面したことがあると思いますが、その当時は、見よう見まねで過去の人が作っている文章や仕事を修正したり、予算要求ではある程度額に合わせて積算するなどの仕事のやり方をしていました。そして、そのような仕事のやり方で本当にいいのだろうか、役所の自己満足ではないか、というような疑問に突き当たったのが30少し前です。

ちょうど初の船長が終わったときでしたので、大学院に行こうと思い、政策研究大学院大学に行き、2年間政策分析を勉強しました。政策科学といわれている領域です。修士論文も書いたのですが、そのときに、役所には分



析できるたくさんのデータや資料はあるけれども、分析の視点、企業でいう戦略が、実はあまりはっきりしていないのではないかと思ったのです。つまり、分析した結果は出のですが、その結果を良しとするのか悪しとするのか、どちらの方向にどの程度ベクトルを動かすべきなのかというところの解がないということに気がついて、もう少し勉強しないといけないと思い、ドクターは大阪大学の経営学部に入りました。

そのときに、今年所長になられた齋藤先生も隣の国際公共政策におられましたので、先生の政府間関係論を取ったりしながら、経営、特に意思決定がもともと専門だったものですから、OR（オペレーションズ・リサーチ）の手法をやったり、いろいろな心理学的なアプローチの意思決定法をやったり、政策分析をやったりしているうちに、経営的な要素が入ってきました。ちょうどそのころ、NPMやアメリカの行政改革が取り上げられたり、その前のサッチャーの改革やニュージーランドの改革が取り上げられたりしておりますので、だんだん公共組織の意思決定という観点からNPMのほうに入っていく、あれこれやっているうちに今の専門や大学という場に移ってきたわけです。

ですから、ずっと純然たる研究者をやってきたわけではありません。むしろ、実務をやりながら自分なりの問題意識を膨らませて研究しているうちに、母校である海上保安大学校に帰り、行政管理学講座で、行政の在り方、新しい形などを教えていました。そのような背景ですから、今日のお話も、実務家としての経験と研究者の両方をミックスしたようなものが提供できれば、皆さんに役に立つのではないかと考えています。

2. 本日の内容

まず、新聞報道などでも取り上げられておりますが、大阪市の改革の取り組みです。大阪市は従来の自治体の経営改革のアプローチと少し違ったユニークなアプローチがあり、まだ改革の成果が出ている段階ではありませんが、プロセスとしては非常に面白いと思います。私自身も調査員としてかかわっておりますので、大阪市の改革の取り組み状況について私の理解を、少しご紹介したいと思います。

2番めは、福岡市の改革の現状です。三重県や福岡市といたしますと、行政改革の最初の時代にスターだったといたしますか、非常によく取り上げられた自治体です。もしかしたら自治体にも流行があるのかもしれませんが、今は横浜市の改革でけっこう取り上げられております。まさに、行政改革をスタートした先行組だった福岡市の改革が今どのような状況なのかについて、ちょうど2日ほど前に大阪市の方と福岡市にヒアリング調査に行っていました。福岡市の改革については、私自身、定点的に関係者とコミュニケーションがありました。改革は、今5年めに入っているのですが、どのような状況にあるのかをお話ししたいと思います。

三つめは、行政評価をめぐる課題ということですが、行政評価を導入している自治体は多く、私もこの数年間、幾つかの自治体の外部評価委員を引き受けたのですが、機能していないケースが非常に多いのです。外部評価委員としてかかわって、行政評価をめぐる問題として何を感じたのか、それから大阪市は行政評価を凍結して、全面的に作り直すという計画ですが、その辺もお話ししたいと思います。



最後はリーダーシップとマネジメントです。「海猿」の世界にいた私には、自治体のかたと一緒に仕事をするようになって、リーダーシップの領域が意識されていないような気がすごくしています。ですから、改革におけるリーダーシップのお話を最後にできたらと思っています。

3. 大阪市での改革の取り組み

(1) なぜ市政改革が必要なのか

新聞報道でもよく取り上げられましたが、いちばん大きいのは、テレビ報道から始まった一連の厚遇問題です。それによって、信用・信頼が大きく失墜しました。それに加えて財政危機です。大阪市の財政はかなり厳しい状況にあります。厚遇問題をめぐる報道等を通じた職員の士気の低下です。まだ、給料には手をつけておりませんが、調整手当などのいろいろな手当について、今、見直しをしています。今は、係長の管理職手当を切られたなどのことがあり、職員の士気の低下も一部では見受けられます。そのような三つの危機があります。

それについて、三つの切り口から抜本的な改革を行うということです。多分、改革のプランの書き方は、自治体によっていろいろあると思います。例えば福岡市さんは、行政改革をするというよりも、これからの市全体をどうするのかというところで、何の政策を重点的にやっていくかという政策推進プランが1つあります。それから、財政健全化プランという財政に関するプランが1つ、もう一つは市役所改革のプランです。このように、三つの切り口のアプローチという形で、改革のテーマを書かれる場合もあると思います。大阪市の場合は、市政改革ですので、マネジメ

ント改革、コンプライアンス改革、ガバナンス改革という三つの切り口から今回の改革を整理しようとしています。

本部の作業体制

改革のアプローチとして、本部長が市長で、本部長代行が民間から来られた大平助役なのですが、面白いと思っているのは、推進連絡会議の在り方です。普通ですと、行政改革をやるというと、有識者会議だとか何とか委員会だとかを作って、事務局が、財政はこうですとか、役所なりの今後の仕事のやり方はこのように考えていますというのをテーブルの上に出して、討議して頂く形がよくあります。私もそのような形で幾つか委員をお受けしたことがあります。

しかし、今回は違うのです。改革本部は、本部員の職員が課内にいるのですが、ここは作業場なのです。ですから、改革本部の中にたくさんプロジェクトがあります。私もいろいろなプロジェクトに入っています。委員は本部員と調査員がいますが、上山（信一）さんや大阪ガスの黒田さん、プロップ・ステーションの竹中ナミさんなどが本部員としていらっしゃいます。改革本部の中のプロジェクト・メンバーは、改革本部の職員と各局、各担当の職員であり、作業をひたすらやっているというのが、従来の行政改革のアプローチとはちょっと違うのです。ですから、プロジェクトの中身によっては、コンサルタントが現状分析の間だけという形で入っている場合もあります。このメンバーも固定ではなく、プロジェクトにある程度めどがつけば入れ替わっていきます。

それから、例えば財務の持続可能な内部シミュレーションチームというのがあります。



これは財政局からも入っていますが、財政局職員の立場から離れてものを考えるという形でやっていますので、職員は大変苦労しているようです。

たこ部屋形式というのがよくあります。これは、選抜チームで、期間限定で検討させるという手法で、法令改正などで霞ヶ関がやる手ですが、それとも少し違います。通常の仕事もやりながら、プロジェクトの仕事にもかわり、来週までの宿題などが出ると、帰って自分の仕事もやりながらそれもやるという、ちょっと変わった場が、行政改革本部なのです。

もちろん改革本部の職員のかたは、個別プロジェクトチームで責任割り振りをしていきますから、改革本部の職員にも宿題が出て、非常にフレキシブルな感じで進んでいきます。

(2) 改革の基本戦略

改革の基本戦略は部局横断型、集権的アプローチということで、この改革本部が作業場になっているわけです。

それから、徹底した情報公開です。今はそれほどの頻度ではありませんが、改革に着手した4～6月ぐらいは、週一で必ず記者レクを、市長、助役、上山さんも入ってやっており、調査結果は順次公開ということでした。さらに、頻繁な対記者ブリーフィングです。単なる記者会見ではなく、記者のかたのための勉強会もやっていました。大阪市がこうやっていますということではなく、記事にする以上、基礎的な知識がないと記者のかたも理解できませんから、研修会のような、記者レクではなくて勉強会だと思われるものも何回かありました。

やはり改革にはスピードが大事です。7月

末に課題整理、9月末に市長が改革マニフェストという形で大阪市の改革を出しますが、今ちょうどその作業に追われて、少しへとへとになっています。そして、年度内に具体的な施策に絡としたプログラムができます。できるものから来年度の予算・機構改革に反映します。

また、「出るくぎを伸ばす」ということで、中堅・若手職員プロジェクトチーム、それから現場改善運動を予定しております。現場改善運動とは何なのかというのは、後程皆さんと考えたいと思いますが、大阪市の場合は「改善甲子園」という名前をつけて、2月に発表大会をするべく、今準備を進めています。

事業ごとに課題を抽出

プロジェクトチームで何をやっているかということ、全15局73事業について課題を抽出しています。バスや環境事業（ごみ）、区役所、食肉市場、地下鉄などの大きな事業は、まさにプロジェクト形式でコンサルも入って分析をしています。

また、その他の事業で、コンサルを入れて詳細調査をする必要がないものについては、資料やデータの収集をかなりやっています。

それから、横断的な課題設定による調査もあります。外郭団体の在り方、委託費の使われ方、施設の在り方、人材の流動化、これは一つの局だけの個別事業ではありませんので、このような全体にまたがるものについても、プロジェクト形式で行います。例えば、施設の流動化では、大阪市が持っているいろいろな施設の利用率を全部各施設で出していき、委託費や床面積当たりのコストなどを詳細に分析しながら、今は福祉が目的なら福祉にし可使えませんが、本当にそのやり方でいいの





か、また、貸し教室しかやっていないものについては、本当に大阪市が税金でやる必要があるのか、いい場所にあるものは民間に売ってもいいではないかというようなところも含めて調査しています。

事業分析の事例（市バス）

例えば具体的に、どのようなことをやっているかを、バス事業で説明します。市バスの収支構造を見ると、収入では半分しか賄えていません。自治体でもやっぺらっぺらと思いますが、このような収支構造分析をしています。

バスの収支上、どこに問題があるのかというと、幹線系は運賃収入が97/163ぐらいあります。ところが、赤バスですと、19億円かかっているのに運賃収入が1億しかない。1億だったら、もう無料にしてもいいのではないかと、料金を取る手間や作業が浮くほうが効率的ではないかというように、いろいろな切り口からの議論をしています。

では、なぜそれほど費用がかかって、運賃収入との赤字が多いのかです。新聞でも取り上げられましたが、市バス運転手の年収については名古屋、横浜、大阪を見ますと、やはり高いのは高いのです。神戸市さんの資料がなく、もしかしたら神戸はもう少し高いのだからかと言っていたのですが、民間の年収と比べても確かに高いのです。やはり、人件費が高いという問題はありそうだとすることも、市バスの分析をやっている中で分かってきました。

市バスの累積赤字ですが、一体いつから赤字なのかを個別に分析していくと、昭和53年ぐらいに落ち込み、58年から何とか立て直しをやって、それ以降はそれほど赤字が増えて

いるわけではありません。つまり、too late too littleと書いていますが、多くのバスがワンマン運転化しながら赤字を減らしていったときに、大阪市は出遅れたため累積赤字が増えてしまい、そのあとは皆さん頑張りながら何とかやっているということも分かりました。神戸もひどいですが、京都市は半循環のバスとかをやりながら戻しているところですね。

(3) これまでの作業から分かったこと

マネジメント改革

マネジメント改革については、マネジメントの定義が難しいのですが、経常赤字に加えて、3セクや特別会計等の累損が重なり、破綻に近い状況です。今後さらに補助費を含めた社会保障費等が増大し、人口減少に伴う都市活動の低迷、歳入に占める市税割合の低下が起こります。

持続可能性を回復するには、経常支出レベルで20%以上の歳出カットが必要です。よく財政のシミュレーションで、このままいくと赤字額がこれぐらいになるという資料は出ると思いますが、さらに一歩踏み込んで、もし仮に大阪で、何年間に設定するかは別にして、借金をゼロにするとするならば、一体幾ら歳出をカットすればいいのかという粗い数字が、大体5分の1です。それだけカットしないと赤字はなくなりません。5分の1カットというのは、かなりきつい数字です。生活保護関連の扶助費が高いわけで、そちらは5分の1カットできないとなると、かなり大幅に財政に手をつけないと、持続可能性は確保できません。そこで、事業投資の抑制や新規採用の停止、各種給付の抜本的見直しの必要性が出てくるわけです。

今、大阪で議論され始めているのが、新



規採用の5年間凍結、それから各種給付の抜本的見直しは、専門家のコンサルを入れて、一体どのような手当があり、他都市と比べてどうなのか、民間と同種のものはあるかなどの徹底的な洗い出しをしています。

それから、事業会計区分の見直しです。特別会計と一般会計がありますが、特別会計という形になっているがゆえに、赤字の体質が分かりづらいような計上のしかたをしている事業もありますから、会計区分の見直しもしなければいけない。経営形態の変更もありえます。

また、過剰人員、過剰給与の是正には局の枠を超えて取り組むということです。大量退職期のシミュレーションに合わせた職員のリストはよく自治体で書かれますが、それプラス現業です。大阪市の場合は、バスも地下鉄も環境事業も全部現業職員を抱えておりますから、その現業職員の多能工化に取り組みます。多能工化というのは最近よく民間で使われますが、例えばごみ収集のかたが、午前中はごみの収集をするのだけれども、午後からは公園の緑化作業を手伝うというようなイメージです。そのように必要な作業をやっていただくことです。

ごみの問題は、マスコミでは、ごみを集め終わったら、それに従事しているかたが勤務時間内にたばこを吸って休んでいるとか、雑誌を見ているとか、一部そういう面だけが取り上げられます。しかし、今の勤務形態が本当にいいかどうか。ごみは午前中の早いうちに集めてしまって、午後からは収集をしないほうが、かえって人材の有効活用になるのではないかの検討です。もちろんごみ収集をするためのメンテナンスの作業はあると思いますが。

それから、インナーシティ問題への対応です。

これは6月時点までで改めて分かったことですが、経常収支比率の推移では、経常収支の比率は、大阪市は1990年代は71.5でそんなに悪くはありませんでした。ところが、2000年を越えるにしたがってだんだん悪くなって、今は102.5です。

財政の硬直化では、義務的経費が増えているので、新しい投資的な経費がほとんどできないことが分かります。事業投資に関して見直さないと、義務的経費だけで76.1%を占めているわけですから、このような状況で、施設を造ったり、投資できるような経済状態なのかということです。

歳入に占める地方税の割合比較では、90年は比較的大阪市もよかったのですが、今は37%ぐらいにぐっと落ち込んでいます。

納税義務者1人当たりの個人市民税額比較（2003年度）ということで1人当たりの納税額を見てみますと、仮に横浜市のみ市民税が15万円だとすると、大阪は10万円です。15万円納めてくれている自治体と10万円しか納めてもらっていない自治体ということで考えると、サービスの質・量が他都市と同じでいいのか、見直しをする必要があるのではないかと、身の丈にあったサービスがあるのではないかという議論が出てきました。

市債発行残高もすごい勢いで増えています。

そこで、マネジメント改革の3段階アプローチとして、即時できるものと2～3年以内にやるものと数年かけてやるものという形で整理をしながらやろうと考えています。市長の任期があと2年ですので、市長が出される改革マニフェストは2年で何をやるのか、それから、今の段階で見えている、取り組むべ



き課題が出ると思います。どれをどの程度やるのか、2年の間に何をやるのかということもかなり書き込まれる予定です。

また、新規採用をストップした場合のシミュレーション（全部局）も実際にやり始めています。仮に来年度から5年間、新規採用を凍結した場合、1号職員、2号職員、3号職員の比率がどうなるか、何がどう困るのかということも実際に出しているところです。

ガバナンス改革

ガバナンスの定義が違うというご意見もあると思いますが、大阪市ではガバナンスの問題ということで、部門横断的な集権管理体制、多様な経営形態、組織のシンプル化・統合化、業務委託の在り方、労使関係の見直しを行います。これは6月の時点で挙がっていた議題です。後ほど、1か月後の7月にはどのように細かくなっているかまたお見せします。

コンプライアンス改革

コンプライアンスといいますと普通は倫理的な法令遵守のことですが、ここではさらに拡大して考えて、安全や信頼の回復というところをいっています。ですから、現場改善などもコンプライアンスに入れていきます。つまり、市民に対する信頼や信用の回復、安全といったものを考えると、現場改善もコンプライアンスの領域に入るのではないかとということで、コンプライアンスの中に位置付けて考えています。

分析対象としている事業のくくりで見ると、非常にたくさんの事業を今一つずつ分析しています。

改革マニフェストの考え方

4月から改革がスタートして6月末の時点、3か月の間にある程度分かったことを基に、7月末の段階で第2回有識者会議がありました。有識者会議というのは、先ほどの行革本部とは別に、外部のかたたち、大阪経済界のトップのかたたちから、アドバイスをもらう場です。それを受けて、改革マニフェストを9月末にきちんと整理しようと考えています。マニフェストの中身は、改革の基本方針と課題別戦略からなっており、マネジメント改革、コンプライアンス改革、ガバナンス改革のうち、コンプライアンスとガバナンスについては先ほどざっと項目だけご紹介しました。今、私はガバナンスのお手伝いを少ししています。

このようなものを、多分、9月に関市長が出します。そして秋以降、市長が示した方向性に向かって、各部・各局長が自分の局で何をやるのか、各部・各局のマニフェストという形で作成してもらい取り組むという流れです。

市政改革の五つの着眼点

改革というと、どうしてもコストを削減する、リストラをする、財務を見直すということが主眼になりますが、それだけではなく、大阪市は何を目指すのかということについて、4月から、一方では分析をやりながら、一方ではそちらも考えながら、7月末で考えているのは総合都市戦略です。総合都市というのは、後で出てくる大阪問題の直視や人材・企業の誘引、便利さ+暮らしやすさ・働きやすさという地域経営課題と、負の遺産の処理（経常収支、公債残高、地域の信用回復をどうするか）、この二つからいこうではな



いかということが7月の時点では見えてきました。

それで、ニューパブリックマネジメントで見られるアプローチと、経営形態の再構築、市民・外部機関との新たな協力と連携ということで、地域経営課題と市役所経営課題を分けて大阪市の改革を考えていこうではないかということです。

創造都市戦略

創造都市戦略とは一体何かというと、大阪市の場合、地下鉄営業キロや下水道普及率、年間ごみ処理量、市民1人当たりの公園面積、市営住宅管理戸数などを総合的に見ますと、インフラの整備は他都市に比べて比較的充実しているということが分かりました。

負の遺産の処理

ところが一方において、失業や犯罪、ホームレス、路上駐車などの負のイメージもかなりあります。先ほどの公園面積は狭く、大阪市は便利ですが緑が少ないです。それから、違法駐車、路上自転車等は最悪というのがイメージとしてあります。

創造都市論では佐々木（雅幸）先生がいらっしゃいますが、大阪市の創造都市は、文化を軸とした都市の再生ではなく、タレントな人材が住みたくくなるような都市、企業が出社したくなるような都市、そのようなイメージをどう作り上げていくのかというところに、創造都市戦略があるのではないかと考えています。

ですから、先ほどの職員の多能工化との関連でお話ししますと、清掃のかたたちが朝はごみ収集をしているけれども、昼からは違法駐車・違法駐輪をきれいにするとか、まさに

そのような形で人材の投資をしていくことが、先ほど言った、暮らしやすさや住みやすさを作っていくことになるのではないかと、そのような関連性で整理をしていきます。そういうこととケースと大量退職期のシミュレーションとを併せながら人材の管理をし、創造都市戦略で必要なところには人材を回していく。そのようなセットで議論を今やっています。

ニューパブリックマネジメント

そして、いろいろな検討をニューパブリックマネジメントの手法を用いてやっています。

経営形態の再構築

大阪市の場合、どうしても組織が大きいのがゆえに、各局の権限が非常に強くて、縦割りなのです。ですから、これをどうやって再構築するかということは大きな課題です。集権と分権とよくいわれますが、集権するものと分権するものの姿を書く必要があります。それから、各局のくくりもこれでいいのかどうか、各局がやっている業務を分析して、組織再編、局の再編もやっていかざるをえません。

市民・外部機関との新たな協力と連携

あとは、区役所への権限移譲です。創造都市戦略からも導き出されるのですが、すべてが中之島で決められ、区役所は出先の単なる執行機関というだけではなく、もう少し地域密着型のことをやっていくとなりますと、区役所への権限の移譲が必要です。

また、民間企業・NPOの活用、監理団体の整理です。大阪府と大阪市で一緒になってやったほうがいいものもあるのではないかと、その辺の議論をしています。例えば、議論の



ステージに上がっているのが研究機関です。研究所の独法化に合わせて、大阪府さんと一緒にしたほうがいいのではないかという議論も始めています。実現するかどうかは別としても、いろいろなアプローチ、方法を、とにかくテーブルの上に出して検討していくという作業です。

< マネジメント改革 >

本質課題として、財務リストラクチャリングということで、現状に比べて20%の削減、ある程度枠を打ち出す必要があるのではないかということです。それから職員の流動化ということで、先ほど言いましたが、職員総数を5年間で10%減、多能工化です。また、人事異動も大阪市の場合は問題が多いのです。例えば身上調書もないのです。ガバナンスのほうでかかわって見ていると、課長職のかたが、異動の時期に当たる職員には、次はどこに行きたいか面談をして、その結果を人事課に上げるらしいのですが、身上調書という形のペーパーがないのです。非常にその辺もあいまいです。

それから、当面の集中課題として、資産の流動化（施設・土地の見直し）、外郭団体の在り方などもマネジメント改革のテーマとして挙がっています。

外郭団体についても、かなり細かく、孫会社まで含めて、大阪市の外郭団体の洗い出しとお金の流れ、人の流れをやっているようです。外郭団体から人をこれだけ引き上げると幾らコスト削減できるというのも、全部の部署でやっています。それから市民利用施設の流動化というのは、先ほどのお話です。

< コンプライアンス改革 >

コンプライアンス改革では、推進エンジンとして、現場改善運動の展開です。また、内

部統制システムがありません。大阪市には独立した監察をする機能がなく、人事課の中でやっているの、独立した内部監察機能の構築も今検討されています。それから、情報公開です。また、リスクマネジメントとしては、災害・事故防止、市民からの信用回復です。

< ガバナンス改革 >

ガバナンス改革の中身としては、集権化と分権化ということで、次の福岡市でご説明しますが、経営ボードの機能強化が必要ではないかという指摘です。福岡市の場合は、助役の業務分担を外しています。そのようにして、大阪市全体の課題を議論するという経営ボードの形にしたほうが集権化でいいのではないかという議論があります。

官民の役割の見直しというのは、大阪市からの分離や大阪府と一緒にするなどです。

人材・スキルについては、先ほど言いましたように人事評価制度がきちんとありません。勤務選評や勤務評定はあるのですが、人事異動に関しての身上調書などです。それから、いろいろな自治体でも部長職以上の評価をどうするか、難しくて手をつけられていないところもあるのですが、部長職以上の人事評価、その辺も議題として挙がっています。

政策形成では、予算編成過程の公開、区役所の区政改革も、先ほどの権限の移譲も含めてバックオフィスの統合などが挙がっています。それから、審議会の見直しです。

ステークホルダーとしては、大阪市の場合は労働組合との関係が非常にありますので、労働組合とどうするのか。それから議員との関係です。例えば今の広島市長が4年ぐらい前に、議員からの不当な圧力を職員が受けているということで、中に委員会を作って、職務執行規定をお作りになりました。大阪市で



も、そのようなことも含めて、労働組合との関係、議員との関係、地域団体との関係、プレスとの関係という切り口で見直しをするという形でやっています。

以上が大阪市の改革です。

4．福岡市での改革の取り組み

次に福岡市です。福岡市のDNA2002計画を、勝手に第1期、第2期と分けましたが、第1期はJR九州の石井（幸孝）元会長を委員長にして経営管理委員会を設置し、外部の有識者を入れて立てたのが、1999年です。2000年に、2002年までにこのようなことを目指すということで、DNA2002計画を策定し、改革が始まりました。取り組みとしては、現場レベルの実践活動、局経営戦略や区役所経営改革プランの策定・実施、経営会議の設置などを行いました。

2004年からは、実質2000年から始まってから4年間の取り組みを振り返るDNAセカンドステージの展開ということで、今なさっています。

「新行政システム」の全体像

福岡市の改革の特徴は、2000年にこのようなマトリックスが作られましたが、当初、どこから手をつけてもよく、最終的に目指すのはコミュニティの自律経営ということだったようで、市長の強い意向もあったようです。それに向かって、どこから手をつけたかという、実践活動のDNA運動からです。ですから、現場改善運動「DNAどんたく」というのが今でも開かれています。これがほかの自治体に大きな影響を与えました。現場改善運動はここからスタートしました。

よくあるパターンの、まず、行政評価を入

れるとか、企業会計システムを入れるとかというのは、当初は行われていないのです。福岡市の場合は、今も評価という観点では少し取り組みが弱いと、福岡市のかたも認識されています。ですから、行政評価といわれるような、一般的に自治体がやっているような評価シートなどはありません。むしろ、戦略計画などのマネジメントの部分、そちらのほうをおやりになっていらっしゃるわけです。

それから、現場自律管理システムというものも非常に大事にしております。DNA運動から手をつけたように、つまり改革の担い手は職員である、だから職員のスキルをアップし、やる気にさせ、職員が自発的に改革意識を持つといいですか、主体となって改革を進めていくというところを強く意識されています。外から見るとよく批判されるのはスピードが遅いということですが、福岡市の関係者にインタビューしますと、むしろ職員にいかん主体的に動いてもらうかということ非常に大事にしたいということで、非常に時間をかけ、きめ細かいことをしながら積み重ねてきているという特徴があります。

一方、大阪市の改革は、もちろん関市長が改革マニフェストにどの程度お書きになるのか分かりませんが、かなりのスピードと外部からの刺激で改革を推進していくということです。今立ち上がって5か月ですが、そのような外科手術的なアプローチ、まさに集中治療室に入れて、どこがどの程度病気なのかを全部あぶり出していくようなアプローチです。

福岡市は2004年までに、コーポレートガバナンスの確立ということで、経営会議を作りました。それから、経営補佐部という新しい部を作っておりますし、ガバナンスでは、先ほど言いました助役の業務分担を外していま



す。つまり、助役が業務分担をしていますと、局長の上にもう一人局長がいるのと同じ現象だと福岡市さんは考えているわけです。それよりもむしろ、市長と一緒に経営ボードとして福岡市全体を考えるような役割が、実は助役には期待されるということで、助役の業務分担を外したのです。

福岡市の経営システム改革

助役の分担制の廃止を行い、今は 局担当という業務分担のやり方ではなく、何々政策に関してはこの助役という政策担当制になっています。それから、役割を明確にするために、助役という名前から副市長に呼称を変更しています。横断的課題、重要課題については、副市長がリーダーとなって議論する副市長プロジェクトというのがあります。この横断的課題と重要課題はどのように分けるのかというと、そのときどきの経営補佐部と企画調整の判断とっていますが、そのような形で横断的課題や重要課題について副市長プロジェクトを設置して行っています。

役割分担を明確にして、業務分担制をやめたら、やはり最初すごく混乱があったようです。今までは局長さんはどの助役さんに行けばいいかが分かったし、相談相手があったわけです。ところが、なくなっていきなり経営会議となりますと、局長さん側も戸惑いがあり、助役さん側も担当を外れると情報の量が著しく落ちたのです。今までは局の担当でしたから、局長がいろいろな案件についてずっと説明をしていたので、情報がそれなりに蓄積されていたわけです。ところが、それがなくなりましてから、経営ボードになって議論しろと言われてテーブルに座っても、非常に情報の格差があるのです。それで経営ボードの

判断をしろと言われてもなかなか難しいものがあったそうです。

それで、副市長プロジェクトという形で、ある程度横断的な課題や重要課題は副市長を担当にしたり、相談先として、業務の分担ではないけれども、この業務についてはこの副市長に相談にいきなさいというように、少し前に戻すようなこともやりながら、今はやっているそうです。

最初はそのような混乱があったそうですが、ここ数年で、何とか経営ボードという意識での意思決定という形に変わってきているように見受けられました。自分は副市長プロジェクトのリーダーとして経営ボード側からの一人の責任者としてやっているという、市長側の位置に立つのか、局側の位置に立つのかという立ち位置が、役割分担を明確化して業務分担を廃止したことによって、はっきりと見えてきている感じはしました。

そして、局運営方針により、局・区長の権限で推進するということです。局・区の自律経営の推進ということで、福岡市さんは局の運営方針を、春、スプリング・レビューとして行います。経営会議に局長や区長が出て、今年度どのような形でやるかというのを説明、プレゼンをするわけです。そこでまた質疑応答があって、経営会議と経営ボードからの指示があって修正をしながらやっていくというような取り組みをしています。

先ほど大阪市で、部局長以上の評価を今検討しているというお話をしました。福岡市はどのように評価しているかというと、局長は一般的に上がりポストですから、特に評価をして昇格することはありません。しかし、市長さんや経営ボードが見ているこの局長を次はこちらの局長にしようというようなことは



あるそうです。

普通、評価というと、達成できているか達成できていないかを評価して、それを給料などに跳ね返して連動させるという仕組みがよく議論に出てくると思います。福岡市さんの関係者なり福岡市の考え方は、そのようにするよりも、むしろ先ほどのDNA運動からスタートしている主体的な観点を大事にしていらっしゃるせいもあって、目的は改革をうまく進めてくれればいいのであって、給与と連動してインセンティブを働かせるというところは考えていないとのことでした。

では、評価はどうするのかということ、スプリング・レビューのときに、昨年どこまでできたかをプレゼンすることになるので、みんなの前で明らかになるから、それが一つの評価だということはおっしゃってました。考え方としては分かりますが、いい意味での緊張感をどのように働かせるのかという質問をしたのですが、その辺についてはなかなか難しいという話でした。

福岡市もそうなのですが、職員のかたたちの不満として人事評価はけっこう出ています。どういう基準で昇格するのか、昇任するのかが分からないという、まさにブラックボックスです。福岡市さんも今、人事・人材育成の分野に手をつけ始めたところのようです。

福岡市の現場改善運動

福岡市は現場改善から始めました。新行政経営システム全体像の設計者の一人でもあり、経営管理委員会のメンバーでもあった上山さんに、なぜDNA運動からスタートしたのかと聞いたことがあります。市の職員に、行政評価を入れるのはまだ早いといって止めて、実際にDNA運動から始めたのです。随分以

前に聞いたときに返ってきた答えは、もし改革がざるで水をすくうことであるならば、まず、ざるの目を詰めないで水はすくえないでしょうという応えでした。それにはムーブメントとしての運動論が必要になってくるし、そこからスタートしていったということです。それから、職員の数が1万2000人ですので、その数の問題もあったと思います。

成果としては何が見えてきているか。今年めなのですが、現場レベルでの仕事のやり方や組織風土の変化が確実に起きているようです。DNAどんたくに毎年出てくる中身を見ても、確実にスキルアップしています。私は初年度発表会に行ったのですが、初年度は、例えば地下鉄の車両保護をやっている工場が、現場改善で年何回かやっている開放日にかに市民のかたに来ていただいて理解していただくかということを発表してました。私はそれを見ながら、分からないでもないけれども、車両保護なのだから、もっと本質業務に近い現場改善があるのではないかと思いました。だけど、初年度は、何でもありからやらないと難しかったのでしょうか、その開放デーにかにに来ていただくかということと、いかにやっている仕事を理解していただくかというプレゼンを、舞台上上げてなさってました。

それが年を重ねるごとにだんだん本質的な業務に直結するような現場改善のテーマになっていき、内容も素晴らしいものに進化していくようになり、財政的な厳しい状況は福岡もありますから、そのようなところも踏まえたものになっていきました。例えば、税務署がいかにかに徴集率を上げるかという取り組みも現場改善であるようです。また保健所では、最初は食中毒の情報提供から入ったのですが、



情報提供をすることが目的ではなくて、食中毒を起こさないことが問題なのだから、どのような原因で起きているのか、飲食店が多いのか一般家庭が多いのかという原因分析をして、そこを断つことのほうが大事だから、それが現場改善の取り組みになりました。そのようにいろいろな成果が上がっているようです。

ガバナンス改革の始動とも関係して、今の裏返しの課題にもなるのですが、福岡市は現場改善で最初の3年ぐらい、すごく盛り上がったようです。職員が全部ではありませんが、ボトムアップ的に改革をやり始めると、課題として浮き彫りになってきた横断的な課題の解決であるとか、自分たちがこんなに頑張っているのに幹部たちがそれほど頑張っているように見えない、というところが見えてきました。

下から火がついて、3年ぐらいですごく熱くなったのですが、上がそれに合わせてできない。システムや制度を変えていくには少し時間がかかりますし、これは改善と改革の違いともリンクすると思います。改革は制度や仕組みを大きく変えることです。すぐ手をつけられる問題でもないし、課題も大きいのです。ですから、下から火がついてきたのだけれども、それが改革としてできていないという課題を、今も福岡市は抱えていると思います。

現場改善は、運動論としても、組織としてやり続けることが必要ですが、やはり3年ぐらいたちますと、見直しをしなければなりません。今、5年めなのですが、現場改善の職員のかたや担当者のかたにお話をお伺いしますと、やはり少し飽きてしまっているというか、マンネリ化してしまっているところがあ

ります。その辺をどう整理しようかと担当者はおっしゃっていました。

それから、この近くですと尼崎が、期間限定3年ということで最初からスタートされています。尼崎も行政評価委員をやっている関係上、審査委員で見ているのですが、火がつくとバーッと盛り上がっています。そのあとどうするのか。例えば、今年の現場改善は市民との共同でやるとか、テーマを決めて応募、チャレンジしてもらうなど、いろいろな工夫のしかたはあると思います。現場改善は改革では必要なことだと思います。改革の担い手が自分たちであるということや、一步踏み出すだけで変えられるのだと知ること、それから、現場改善の現場というのは市民の反応が見やすいですから、市民のかたに喜んでもらったということも見やすい。それから、自分たちで達成できたという成功の小さな体験にもなります。だから、運動論としてはそれはそれで大切なのですが、それをどう結びつけていくかが課題として出てきます。

ガバナンスの構造

これもガバナンスという言葉の使い方が適当かどうか分からないのですが、まず、現場改善運動というものがが必要です。課題解決能力、スキルアップすることにもなりますし、できることを始めようということになります。その上に戦略経営ということで、ミッションの明確化、目標達成をし、目標が明確になったものを業績評価します。現場改善運動、戦略経営、業績評価まではその組織の中でやって、最後に初めて第三者評価が来るという整理になるのではないかと思います。



5. 行政評価をめぐる課題

この原因をどう考えますか？

『市役所 A は比較的研修に熱心で、幹部クラスも含め職員は N P M 理論については講義を受けています。また、改革のために行政評価制度を導入し、施行を経て 2 年め（外部評価制度もスタート）になりました。しかし、一所懸命なのは行政評価を取りまとめる部局だけ、職員は指定された調書に記入するものの、主体的ではありません。そこで、「今後の改革を進めるうえでのポイント、改革のリーダーシップをどのように発揮していけばよいのか」などを中心に、講義をしてほしいと依頼が来ました。もし皆さんが講師だったら、この原因はどこにあると思われませんか。』

（参加者）やはり行政評価をなぜやっていけないといけないかということが、庁内に理解されていないということが原因だと思います。

（参加者）評価と実務作業などの流れとが別になっていて、その評価は別物という意識があるので、言葉は悪いですが、片手間になっているところがあると思います。

（参加者）ミッションとして全庁的にそれが共有されていないのと、最後のプロセスが見えないため評価できないことだと思います。

そうですね。ありがとうございました。

行政評価担当者の悩み

三菱総研が毎年、行政評価の定点観測のアンケートをやってくださっています。2003の行政評価者の悩みというアンケートから私なりにまとめてみました。四つあります。

意識ということでは、職員の意識改革、意識づけ、制度に関する理解。何のためにするのか分かっていないのではないかと。能力としては、指標・目標値などの設定、評価能力・レベルがばらばらで、結局、指標も使えないものがあつたりすることがある。システムでは、評価基準や評価対象、評価手法などの評価体系があまり確立してなくて、例えば官房系のフォームの、評価しなくてもいいようなものまで行政評価の対象の事業になっていたりする。それから、運用では、他のシステムとの連動、評価結果の活用方法、作業負荷、実施体制です。まさに皆さんが言ってくれたとおりです。

大阪市でも、私は最初行政評価も手伝ってくれと言われて入ったのです。見たら、機能しているのですが、していないのです。大阪市はそのときは事務事業評価はやっていました。それもパソコン上で入力できる IT を使ったものです。次に、施策評価は去年から試行を初めて 2 年めでした。ところが施策評価といいながら、施策の評価ではないのです。

毎年意見を取っている職員のアンケートを見ると、今皆さんが言ってくくださったように、「こんなのやっても無駄だ」とか「評価単位と予算の単位が合っていない」、「評価対象事例が多く、めりはりがない」、「何のためにやるのかよく分からない」、「予算編成の時期と全くずれている」というようなものがかなり出ていました。

結局、活用されるような評価システムの設計になっていないのです。つまり、皆さんが言ってくれたところに収れんされているのですが、評価シートを書いても資源配分が変わるわけでもないし、どう使われるのかよく分からない、その割には作業負荷が大きいとい



うことです。これは多分、幾つか評価システムの関係で整理できると思います。事務事業評価は、あくまでも執行の評価ですから、それを幾らやっても資源配分は変わりません。事業の執行段階での効率的な執行のプロセスの、ある意味自己評価なわけですから、政策の立案や、この部のこれを切る・やめるといふのはつながりません。

私が自治体の外部評価委員を2年やって最近は受けていない理由はまさにそこにあります。多くの自治体の場合、事務事業評価を外部評価委員会にかけているのです。ですから、まず、すごい数を見ないとはいけません。例えば、私は芦屋市民ですし、大学でこういうことを研究している関係上、市に貢献しなければいけないと思って受けたのですが、事務事業評価をそのまま外部評価委員会にかけているのです。席上で何回か言ったのですが、これは本来は組織の中で部局長のレベルが全部やる話ではないかということです。

事務事業をそのまま外部評価委員会にかけている。評価シートの中に今後の方向性で「改廃」「廃止」「改善を試み継続」などがあるのですが、参考にはなるとは思いますが、それを外の人に評価させるべきものなのか。外部に評価させるのであれば、施策や政策についてなら評価の観点が変わって参画できると思うのですが、市役所の中での執行サービスの評価を外部評価委員にかけたからといって、一体何がどう活用されるのかというところに疑問を感じました。1年めにもそう言ったのですが、2年めも全く同じ方法で外部評価でした。行政評価の評価システムを設計するときに、事務事業評価の目的は何なのかということだと思います。

三菱総研の昨年末に出たアンケートを見ま

すと、やはり行政評価をやったことによって職員の自己点検とスキルアップにつながったということはちゃんと出ています。ですから、事務事業評価が無駄だとは全く思っていない。むしろ事務事業評価でよくできている評価シートは、職員はものを考えざるをえなくなりますから、アンケートにも出ているように自己点検や自分たちのスキルアップにつながります。ところが、先ほどの意見のように何のためにやっているか、これがどう生かされるか分からない。もう少し上の施策や政策の評価でないと、資源配分の変更や活用にはなかなかインパクトが出ません。

ところが、では施策評価をすればそうなるのかというと、今度は政策・施策のくくりが政策別になっていないのです。各局別の、今の組織がやっている事業別にしか、くくりをするのが難しい、予算の単位と施策の単位の連動がないという問題点も出てきます。その辺の問題をクリアしていけないと、行政評価を使って資源配分を変えていくというような話にはつながりづらいと思います。

大阪市では、どうするかを今議論している最中ですが、まずは局・部の当面の戦略計画のようなものを作ってもらい、その後それを評価するということをしていこうとしています。事務事業評価については、もちろん自己点検ですから、やっていただいてもかまいませんが、再度、施策評価と政策評価を局や部の戦略計画とリンクさせながら、評価体系をもう一度整備しようということが必要だと考えています。

6. リーダーシップとマネジメント

冒頭の自己紹介でお話したように、私は「海猿」のような、人はマネジメントだけで



は動かないというのをつくづく感じる世界にいました。例えば、海難救助など、かなりきつい仕事があります。大学に戻る直前は、福岡のヘリ搭載型の巡視船に乗っていたのですが、北朝鮮がまだけっこう問題がある時期で、年に1～2回、NK（ノース・コリア）作業というものがありました。その情報が来ると、ヘリ搭載型で巡視船の中でも機動性がありますから、日本海に極秘で張り付くのです。その当時は、かなり上のポジションで、航海士からでしたから、何かあったら切り込み隊長で行かなければいけないようなポジションでした。ですから、拳銃を携行して行くという指揮官で、けっこうハードでした。

そういう場面ですと、リーダーシップの領域がすごく多いのです。モチベーションをいかに高めておくか、コミュニケーションをいかに図っておくか、エンパワメントをいかにしておくか、これがないと、どんなに、こういう報告をしなさいというようなシステムが作られていても、成果は達成できないのです。

厳しい世界にいまして、最初に船長になったのが26でした。45～46の職員から若い人まで全部使ってやらなければいけなかったので、リーダーシップでは相当悩みました。ましてや女性初の幹部候補生で、女性が一人しかいない。相談する相手もないし、男性ばかりでした。かなり悩んだ経験があったものから、自治体の改革に携わるようになったときに、マネジメントに関してはすごくあるのですが、リーダーシップの領域があまり見受けられないように感じました。そういうことは審議会にもかかりません。うちの学生にも自治体職員さんが多いので話すのですが、今の改革はマネジメントはすごくあるのですが、リーダーシップに火をつけるような取り組み

や、リーダーシップを持っていらっしゃるリーダーがどうも少ないような気がしています。

リーダーシップというのは別に心の問題だけではなくて、針路の設定やビジョン、戦略の策定もそうです。行政評価システムは入れるのだけれども、どこを目指して行政評価をするのかという戦略がない、そういうのもよくあるパターンです。

改革という流行の電車に飛び乗ったのはいいのだけれども、一体終着地がどこで、何年かけてその終着点までいくのかというのが明示されていません。そのようなパターンをよく見受けました。行政は執行機関であるがゆえの一つのアプローチだと思うのですが、マネジメント過多のような気もしないでもありません。しかし、いいマネジメント・システムがないと人は変わらないのも事実です。

例えば、顧客満足、これからは市民の視点に立つてものを考えると、幾ら首長さんが熱く語っても、いい制度や仕組みがないと、やはり顧客主義の実行というところに行きません。これからはコスト削減に努めなさいと幾ら熱く語っても、コスト削減のためのシステムや、例えば評価システムで数字として書くことがないと、人の意識は変わっていかないのです。ですから、両方必要だと思います。

リーダーシップの問題点

最近特に気になるのは、コミュニケーションといいますが、リーダーシップです。改革というのは、かなりストレスがかかります。大阪市の改革を見ていても、秋以降、市長がマニフェストを出して、局でやり始めると、かなり改革のストレスが職員にかかってくると思っています。ストレスやそのきつさの中で、どうやってモチベーションを上げていく



のかは、やはりこれから考えていかないといけないと思います。

4月末からかかわっているのですが、最初は、反発というのでもないのですが、抵抗があります。きついのです。外部の人が入るということは、あれしろ、これしろとすごく言われるわけです。そして、職員には毎週のように宿題が出るわけです。「来週までですか」と言われたら、「寝なければいいんだよ」と言います。それは半分ジョークなのですが、それぐらい頑張れよということです。そういう状況にずっとさらされて、職員はある時期すごくストレスがあったと思います。

ですから、このあと改革を進めていくときに、リーダーシップの部分ですが、職員のやる気を引き出す部分をどうやっていくのかというところは、私個人としても非常に気になるところです。

なおかつ、行政でリーダーシップのトレーニングや研修はあまりありません。これも自治体にかかわるようになって驚いたことの一つです。ですから、リーダーシップとは何かと理解していない幹部職員、部下を思い通りに使うことがリーダーシップだと思っただけの人もいます。もちろん、リーダーである以上、組織を動かしますから、人をどう使うかはリーダーシップの領域なのですが、部下を自分の思い通りに動かすことがリーダーシップではありません。その十分な認識がないまま、見よう見まねで部下を動かすことをやっているような感じがしないでもありません。

コミュニケーションやエンパワメント、モチベーション理論というのが経営学の中にありますから、そういうことを少し知るだけでも違ってきます。もう一つ言いますと、大阪

市でも福岡市でも挙がっているのですが、人事評価なり、自分の行きたい部署に行ける、キャリアをデザインできるシステム設計をやってほしいという要望が、かなり出てきています。そういうものを作っていくと職員のモチベーションが上がっていくのだと思います。やはり人材をどうマネジメントしていくのかという課題は、このあとの改革では非常に大きいのではないかと気はしています。

リーダーシップに関して、さらに少し感じる部分は、例えば経営品質や行政評価のシステムを入れますが、それを何のために入れるかということです。あれはコミュニケーションのシステムを入れることだと思います。つまり、経営品質や行政評価に書いてある項目なりで、コミュニケーションが始まるわけです。コストが高い・低い、必要性はどうか、ミッションは何なのかというように、いいシステムはそこにコミュニケーションすべき要件が書かれているという理解です。ですから、システムを入れる目的は、そのシステムが定義しているいろいろな要素で職員がコミュニケーションをするということだと思います。システムを入れておしまいというのではなく、システムはコミュニケーションのプロセスですから、そこでいかにコミュニケーションを図りながら組織の中で議論をし、意思決定していくかが勘所のような気がしています。

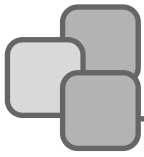
仕組みや制度や組織、計画を作るというのはマネジメントの領域ですから、それをどう動かしていくのかというリーダーシップの領域についても少し考えていく必要があります。それから、上に行けば行くほど、リーダーシップの要求は高くなります。リーダーは、マネジメントもできないといけないし、リーダ



ーシップもないといけない。例えば市長は、仕組みやシステムは考えません。むしろリーダーシップの針路の設定やビジョンや戦略を考えるわけで、職員に今の市が何を指そうとしているかを熱く語って動機付けをし、心を統合するという、まさに日産のカルロス・ゴーンです。しかし、彼は、一方においてコスト・カッターといわれるぐらいにマネジメントの関係をびしびしとやり、一方では現場の工場を回り、日産は何を指そうとしているのかを熱く語って職員の心を統合していったという見方を私はしています。だから、その両方が上に行けば行くほど必要となってくるわけです。係員はマネジメントをやっているわけです。どんどん上に上がっていくと部下の数が増えてきて、うちの課は何を指そうとしているのか、うちの係は何をしようとしているのかというところを下に伝え、心を一つにして同じ方向にベクトルを向けて一緒にやっていくということです。

ということで、私のお話はいったんここでおしまいにさせていただきたいと思います。どうもありがとうございました（拍手）。

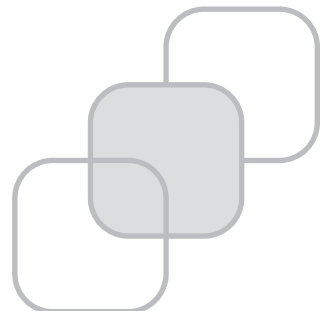




指導助言者より

「地方自治体の組織革新のために」

田尾 雅夫（京都大学大学院経済学研究科教授）





指導助言者より

「地方自治体の組織革新のために」

京都大学大学院経済学研究科教授

田尾 雅夫

1. はじめに

私はこれまでの研究成果を踏まえて、ここにおられる方々のご意見を引き出す役割を担うつもりでお話しさせていただきます。これまで講師の方がお話しになったことを思い出しながら、この「分権時代における組織経営を考える」というシリーズの話についてまとめてみようということです。

とりあえず私のほうで問題提起をさせていただくために、私がこれまでの発表に若干感想を加えて議論したいと思います。

講師の方々がそれぞれの立場から議論されて、私のスタンスもそれらとは若干違います。最初のかたが、いわゆる実務家教員という立場に立った方です。深い実務の経験に加えて、最近、公共政策大学院ができて、実務家教員なるかたがたくさん必要になってきたということもありますが、実務の世界を知っていないながら、なおかつ教員として学生に教えるという立場のかたです。お二人めが、全く実務そのもので、現場の第一線で行政改革を推進しているかたです。3番めの方が、教員ではありますけれども、どちらかというコンサルタント的なことをされているかたです。お三方とも、行政組織の改革に関して熱心に仕事をされているので、私は研究者の立場から議論してみようと思います。

2. 何のための行財政改革か

地方自治体における行政改革は必要である、分権時代に合った組織経営と考えてもかまわない、それは最近のニューパブリックマネジメント(NPM)といわれているものです。三重県をはじめ、さまざまな自治体でNPMを実行しておられます。成果が出ているような、もしかして出ていないようなこともないとはいえませんが、とにかく期待だけはしたい。

しかし、問題点も指摘しておきたい。まず第一に言いたいことは、何のために行政改革をやるのかということが問題認識としてないと、よくない言い方もかもしれませんが、改革のためにしか改革をやっていない、ということになりかねない。首長さんが熱心で、「さて、やれや」と言われてやるというのがいちばん良くないケースで、何のためにやるのかということを問いかねないで実行しようとすることがある。現状認識を正確にしないと、多分意味がないのではないかな。

外部からやかましく「行政改革をやれ」と言われて、それはそういう立場からそう言うのだと思うのだが、中から言えば、「何のためにやらなければいけないか」ということを正面から受け止めて、中で問題をそしゃくしていけないとだめなのではないかと思うのです。それが抜けてしまうと、むしろ行政改革



のために払った分だけのコストを損してしまうことになります。あるいは、有能な職員の方をこき使ってしまうだけになってしまうこともあるのではないかと思います。その点についてここでも議論していただきたい。また、このことを持ち帰って職場で再検討していただきたいと思います。

「木を見て森を見ない、もしかして森を見すぎて木が見えないこともある」、これは少しおかしい言い方ですが、世界的にNPMが大流行しているし、あるいは日本でもそれを試みて、一応成功したように見えるから、やらなければならないということではないと思います。幾つかの行政改革の事例を読んでいても、「何となくやっているんだな」と思われるものが時々あります。コンサルタント的に外から見れば、確かに森を見すぎているようです。行政の職員は確かに木を見ていて、外から見れば森しか見えないということがよくあるわけで、逆に言うと外から見れば森しか見えないのだけれども、中に入ると個々の木が見えます。そういうことと言えば、個々の木のほうが大事なことがよくあるのです。木を見ている現場の諸君から見れば、もしかしたら森だけしか見ていない外からの人は間違った見方をしている可能性はなくはないという気がします。

3 . NPMとは

もう一つは、これも関連しますが、NPMというのは、単に方法論、あるいは方法です。行政は企業とは違うのです。企業と違って、行政や公的セクターでやる仕事というのは、公平、公正、そして社会的正義の実現です。これこそ公的セクターが果たす基本的な役割のはずなのであって、行財政改革しようとい

うことは、単に方法論の問題でしかありません。行財政改革を目的とするようなことでは本末転倒な話になってくるわけであって、本来は公平、公正、社会的正義を実現するための組織をいかに構築するかということです。その一部としてNPMというのがあるのだらうと思います。どうやら日本の中のある人たちというのは、むしろ行財政改革そのものを目的として、組織を変えたがっています。パブリックセクターを民間企業で経営できるはずはない、それほど簡単なことではないと私は思います。

古い話なのですが、私は30代後半に、『行政サービスの組織と管理』という本を書きました。その中で、行政組織とは民間企業とどこが違うのかを議論いたしました。その本の中で言いたかったことは、企業と行政、公的組織は違う組織なのだということです。

たとえば、民間企業の場合であれば目的は一つで、要するに企業の業績を上げればそれでいい、それに失敗すれば経営者は交代せざるをえません。ところが、行政の場合はそうではありません。単一目的に絞ればそれも可能なのですが、行政というのはいろいろな人たちがいろいろなことを言っています。それをそれぞれ納得できるように行政はしなければならぬ。AにはAを言い、BにはBを言いという形で、表現はよくないかもしれませんが、二枚舌、三枚舌を使いながら、いろいろな利害関係をさばきながら、とりあえずは大多数の人たちが納得できるようにするのが行政であって、単一目的に絞るのが決して行政ではありません。

京都市という行政体がある。ここには昔から景観保全という行政と、京都市は産業開発が後れていることがあります。これは本来



折り合わないことです。絶対折り合うはずがありません。それを何とか折り合うように行政は対応してきました。単一目的は行政ではありえないのです。いろいろな目的がたくさんあります。それを調整しながら進めていくのが行政であるし、首長が大きな役割を果たすことは事実です。そのようなことが行政にとってはつきまといます。要は、地方自治体も含めた公的セクターはいろいろな利害関係が錯綜していて、それを解きほぐしながら、何かをしていかなければならないわけです。民間企業とは全然違うのです。ですから、民間企業のように行政が成り立つようなことはありえないと私は思っています。

そこで、今、NPMとは、行政組織を企業のように経営していけという、「プライベートイゼーション」などいろいろな方策があります。それはそれで、ある一定程度の成果はありうると思います。行政にもコスト意識を入れたほうが良いというのは、確かにそうなのです。しかし、それを極端にまで信じ込んでしまうと間違いを起こしてしまうので、極端は絶対いけないと思います。単純な発想をしてはいけません。

異論はあるでしょうが、でも、間違えていただきたくないのは、企業は単一目的に絞り込むことができます。極端に言えば企業はお金もうけさえすればそれでいいのです。異論はあるでしょうが、それがすべてです。ただし、行政はそうはいきません。いろいろな目的が錯綜し、並列しています。そのどれもこれも間違いなく重要です。そのいろいろな錯綜する目的を整合させながら、多分整合できないことが多いでしょうが、あちらをなだめ、こちらを押さえしながら、ある一定方向に、大多数の人たちを幸せにしていく義務が

あります。それが行政に課せられた役割、公平、公正、社会的正義を実現するのが行政組織、パブリックセクターの役割だと思います。それを認識しないと、行政組織の経営を理解できないような気がします。これはまた議論してください。これこそが私がいちばん言いたいことで、ぜひご意見を伺おうと思っています。

繰り返しますが、公平、公正、社会的正義を追求するのが行政組織です。そのために今、財政的に大きな危機に陥っていて、そこでNPMが入ってくるのは、理解できることです。NPMを導入しないとコスト削減を図れないことがあるというのも、理解できます。それもあるけれども、公平、公正、社会的正義を追求するための組織としての行政があるとするれば、それを何とかしていこうという方法論としてNPMはあるのです。NPMというのは、技法であり、方法であり、方法論です。公平、公正、社会的正義を実現するための方法論としてNPMはあるのであって、それ自身を目的化するのは絶対いけないというのが私の立場なのです。

行政改革の場合、何が問題かという、今は多分、財政赤字の問題でしょう。財政赤字は大きな問題だと思います。それから、それにつなげて言えば、すでに始まりかけている超高齢社会です。老人が増えていき、その割には、若い労働力がどんどん少なくなっていくということです。それで、何をするかということなのですが、できないこともあります。経営体として行政を見る場合には、行政の資源には基本的に限界があります。労働力人口が減っていけば、限界に至らざるをえません。だからこそ、NPMによって何でもできるなどとは考えないほうが良い。NPMとは方法



論であって、方法論である以上は限界があって当然なのです。

4．適用の限界

これまでお三方の話の背後には、NPMがあります。お三方とも特に言いませんでしたが、NPMが議論の背後にありました。NPMというのは、サッチャーのイギリスと、ニュージーランドが大々的に始めた行財政改革です。サッチャーのやり方は、今のブレアが、基本線は訂正していませんけれども、かなり変えてしまいました。悪名高い強制入札制度は廃止されたように、サッチャーの時代のNPMはかなり変わっています。ただし、サッチャー自身がやったことを全部否定するわけにはいかないということがあります。確かに評価できる面もありますし、当然評価できない面も多々あります。

ニュージーランドの件にしても、あまり急進的というところもある。380万という非常に小さな人口の国ですから、実験は幾らでもできます。けれども、やりすぎてどうなったかということは、議論すべきでしょう。あのおかげでニュージーランドの経済は持ち直したという評価はあるのですが、今、その後遺症に悩んでいます。NPMを実行した国の中にはそういうことがあって、急激に変化させるようなことはよいかどうかは検討に値することです。

NPMでは、マネジメント・サイクルを導入し、Plan-Do-Check-Actionといますが、そのサイクルを回す。行政では、従来なかったことです。Plan-Do-See、あるいはPlan-Do-Check-Actionをすべきである、これは当然の議論です。それはいいだろうと思います。それから、成果の評価、これもいい。ただし、

行政には成果を評価できないことがたくさんあります。福祉や医療の成果は評価できますか。評価はしています。けれども、それは代替尺度です。本質的なものは評価できないので、代わりのものを使って評価しているのです。これはいい面も悪い面もあります。

ここで私が言いたいことは、NPMはそれはそれでよい。導入は大いにけっこうです。ただし、それは何が問題かによって、その場に合わせて使い方を変えていくべきだろうと思います。

海外の実践例でいえば、同じNPMでも、イギリス・ニュージーランドと南欧系と北欧は全然違ったやり方をしている。日本なら日本なりにまた違ったやり方もあるのではないかとということで、試行錯誤の中で、NPMの手法の工夫があってもよい。ですから、それは、ここにおられる人たちのこれから私が期待したいことです。自分たちの状況に合わせてやっていていただきたい。ただ、他人がやっているから、そのままをしようということはいちばんよくないと思います。三重県の行政改革だけがいいとは思いません。ただし、三重県がかなりコストをかけてやってくれたおかげで、ほかの自治体が使いやすくなったのは事実です。極端、そして急激な導入は避けたほうがいいだろうと思います。

5．結局、何が問題か

確かに今のNPMの導入は、財政悪化に対して備えようとしています。これは間違いありません。その意味では、NPMの導入はしかたない、あるいはやるべきだろうと思っています。

もう一つは、今、行政というパブリックセクターの状況が、かつてとは違ってきていま



す。それはNPOや市民団体がいろいろと自分たちの意見を主張し始めました。つまり、ボイス、異議申し立てです。これは大きな状況の変化です。それは大きくとらえれば、この社会全体の成熟であるのだらうと思います。要するに、行政はこれまである決められたルートでしか住民の声を吸い上げてきませんでした。それから外れて、注文つける人や文句をいう人、あるいは団体が増えてきました。利害集団が多くなった。これまでは限られた利害集団で、何となく調整できた時代があったのですが、最近NPOも含めて市民たちがいろいろなことを言い出して、行政もそれに取り組みざるをえなくなりました。

財政の悪化と市民意識の成熟、これを併せてなおかつ議論しなければならないのは、これから、すでに述べましたが、現実に超高齢社会が始まるということです。これには、まず資源の枯渇があります。資源が少なくなってくる状況の中で、行政が、公平、公正、社会的正義を実現するための組織になりうるかどうか問われるのではないかとということです。

それに応えていくために、行政はどこでどのようなことを考えて、施策として展開できるかということです。これは、本来の経営ではないかと思えます。それもNPMなのですが、借り物ではないNPMとしては、自分たちの地域の中でどうやって住民の意向・要望に沿って、少ない資源であることはやむをえないこととして行政サービスが提供できるかどうかということです。そのためには、NPMの考え方を当然利用すべきです。

NPMというのは、単なるプライバタイゼーションではありません。いろいろなNPMがあります。NPMそのものをアングロ

サクソンの、かなり極端にとらえられている面があって、民営化だけがNPMであるかのような印象を持たれている向きがありますが、そうではなくて、広い範囲で、その国の状況に合わせて行政組織を変えていこうというのがNPMです。

6. 革新の方法

その場合に、これまでの講義と関連しながら議論するのですが、やはり今の現状を変えていかなければならないというのは、確かにそうです。しかし、組織というのは急に変わりません。「慣性の法則」というのはそういうことはあっては困るという気はしますが、現実には簡単に変わるわけではありません。三重県のように強力な知事が出てくると変わることがあります。ただし、組織は往々にしてカリスマ的指導者に振り回されることはなくはないという気はするのですが、それはまた困るわけです。やはり、組織を変えていこうということであれば、分権時代にふさわしい行政組織に作り変えていきたい、「華々しさより地道な努力」ということで議論すべきではないかということです。

NPMというのは今、見直されていて、極端なNPMの方法論は影を潜めかけています。サッチャーが大なたを振るっていたころは、NPMというのは強制入札制度などをやって、かなり極端でした。けれども、ブレアが出てくる以前から、かなり急進的な改革に対して嫌げが差す人たちが多くなって、結局ブレアはそれに乗って、かなりマイルドなNPMに変えてしまったということがあります。サッチャーだけのNPM改革ではない。今のブレア的なNPM改革は相応に評価できます。

重要なことは、日本の場合、これから資源



が枯渇し、高齢者が増えていくということです。私もあと何年かたって65歳になれば高齢者に加えられて、統計上、老人の一人になります。それからあと、続々と老人たちの仲間は増えていきます。まだいいのですが、これから十数年先、統計的に後期高齢者といわれていますが、75歳以上の高齢者たちが増えていくと、大変なことになりかねない世界が来るわけで、行政サービスのための基本的な資源が確保できなくなります。そういう状況に備えていくためにどうするかということが、これから行政サービスのための資源を確保していくために不可欠の議論になっていくでしょう。その場合に、公平、公正、社会的正義を貫くために、より限定された資源をいかに活用していくかということのために、行政は何をするかということが問われるのではないのでしょうか。そのために、今から足腰の強い行政経営体にしておく必要があります。そのためにNPMを使うべきです。

次は、成果重視です。何が成果か。行政には成果が見えないことが多々あります。それは、行政の目的自身がかなり政治的な色合いを変えていくことがあります。また、行政の成果は時間軸で評価できることが多々あります。今頑張ったところで、成果が出るのは何年か、あるいは何十年先かになるかもしれません。そういうことであれば、成果ができるかどうか。見えるのは基本的には短期の成果指標である。その背後には、もっともっと長期にわたる成果を考えなければならないこともあるかもしれません。また、それが測定できるかどうかということがあります。

もう一つは、市民や関係団体からの信頼と信用がなければ評価しようがありません。パートナーシップやコラボレーションというよ

うに、市民のかたがたを巻き込んでという言い方に語弊がありますけれども、市民の人たちにも応分の負担をしてもらって、コストを負担してもらって行政サービスを進めていくべきだという議論は重要です。資源が乏しくなればなるほど市民にも加わってもらって、応分の負担を市民にもしてもらって、それがパートナーシップでもあり、コラボレーションでもあると思います。

これからの行政という世界は、当然、市民や関係団体からの協力を得ることが必要です。それは当然市民と行政の間に信頼や信用関係がないとできるはずがありません。ということは、これからの行政組織においては、市民や関係団体との協力関係を築いていくことが大きな経営のポイントになるのではないのでしょうか。ところが、市民や関係団体が一枚岩であるはずがありません。極端に言えば、みんな好きなことをいっぱい言っています。そういう市民や関係団体がいろいろなことを言っている中で、それを調整できる能力が行政にあるかないか、この議論の延長線上で、よくいわれる政策官庁化です。行政としてはさまざまな利害を調整して調停して、地域社会全体を望ましい方向に導くのが行政の仕事です。これはまさに政策官庁として行政がなすべきことだと思います。

そのためにどうするかという話です。そのようなことをとりあえず前提としておいて、行政があります。分権化にもかかわってきますが、いちばん大事な点は、行政を構成する職員たち一人一人の質を上げていくしか手がないと思います。それは、特にモチベーション管理とキャリア管理にかかっています。要するに、「行政は民間企業の人にもできる」などとは、とても言えるはずがありません。



平均すればという言い方はおかしいかもしれませんが、民間企業にもすばらしいかたが多いと思います。行政職員にも隠れた能力があるわけですから、それをもっと高めていくような、行政職員が人的資源として活用できるようなシステムを作ることが、むしろこういった組織の基礎です。

経営というのは、ヒト、モノ、カネ、情報、この四つの経営要素をうまく上手に活用して、より上質の、あるいはより多くの成果を出すかということです。その中でも行政の場合は、ますます情報に関する管理は必要かと思いませんし、カネ、モノも大事ですが、情報を扱えるヒトがいなければ、組織は維持できません。ですから、むしろ人という経営資源を生かすような仕組みを地方自治体のなかに作ることが、多分、組織経営の基本の基本ではないかと思えます。職員の質がよければ、間違いなく市民からの信用を得ることもできるし、成果に対する取り組みも可能になっていきます。

市民参加で、市民とのネットワークを構築することも、行政職員の質の向上と絡まってきます。分権化とは、要するに自分たちが判断する領域が増えてきたということです。上位の官庁が判断するのではなく、自分たちの裁量範囲が大きくなってきたということは、要は、自分たちが判断できる立場に立って、より上質な判断や決定ができなければいけないということです。

結局、職員の質が問われます。ですから、行政組織を考え、地域を考えていくことは、要は、NPM導入も大事だと思いますが、それ以上にNPMに取り組めるような人材が大事になってくるということを言いたいのです。職員の方々の政策立案と調整能力を向上させるということではないかと思えます。



～分権時代における組織経営を考える～

第2部

公開セミナー

基調講演

テーマ：「個人を生かす組織づくり」

講師：太田 肇（同志社大学政策学部教授）



「個人を生かす組織づくり」

同志社大学政策学部教授

太田 肇

1. はじめに

私は組織論を専門にしています。組織というどうしても企業が中心になりますが、基本的なことは企業も役所も学校もあまり差がないと思っていますので、今日は行政組織にも関連するような話をさせていただきたいと思っています。

2. 組織を取り巻く環境の変化

まず一般的な話からさせていただきますが、今、企業や役所といった組織を取り巻く環境が大きく変わってきています。それについてはいろいろな見方がされていますが、一つのとらえ方として、私は、工業化社会からポスト工業化社会へという変化が、生産現場だけではなくいろいろな職場に大きな影響を与えているのではないかと考えています。一言で言えば、機械や情報システムでできることはそちらにさせて、できないことは人間がするという機械と人間との分業が、これから一層はっきりしていくのではないかと考えています。

工業化社会というと、規模の経済性というか、組織が大きければ大きいほど、求心力が強いほど効率的です。それは、ものづくりを見てもあればよくお分かりだと思います。したがって、そこで求められる人材や労働力というのは、忠誠心が高く、組織への帰属意

識が強い、そして一丸となって仕事をするというのが絶対条件です。

ところが、今や脱工業化社会です。知識社会、高度情報化社会などいろいろな呼び方がされますが、いずれにしても、ハード面よりもソフト面、そしてサービスといったものが付加価値を持つ時代です。そこでは、人間よりも機械や情報システムのほうが得意な、調和の取れた行動や決まった仕事をきちんとするということは機械に任せて、人間は機械や情報システムではできない仕事や苦手な能力を担当することになります。具体的に言うと、新しいものを考えたり、作ったり、感性、判断力といった能力がこれから一層重要になってくる、それが脱工業化社会の人間像だと思います。

もちろん、組織やチームというものが重要なのは言うまでもありません。ただ、それについてもスタイルが変わってきていると思います。一言で言うと、同質性を基本にしたチームワークから異質性を基本にしたチームワークへ、別の見方をすれば、個人を殺すチームワークから個人を生かすチームワークへと変わってくると思うのです。なぜかということ、決まったものを正確に大量に安く作るうえでは、個性や個人個人の考え方は抑えないと生産性は上がらないわけです。ところが、そうした仕事は機械がするというになると、



人間は新しいものを作ったり考えたりしないといけない。そうすると、同じチームの中でも自分が何を生かせるか、自分のどういう優れたものを生かせるかが決定的に重要になってきます。極端に言えば、同じ知識、同じ能力は二つと要らないのがソフトの時代です。

このように、工業化社会から脱工業化社会にシフトすると、人間に求められる要素が根本的に変わってくるということです。

同じことは、キャッチアップ・モデルからの脱却ということにもいえると思います。つまり、ほかにあるものをまねしたり、それを取り入れたりする場合には、記憶力や、答えのあるものを正確に処理する能力が絶対に重要です。ところが、横一線で競争する時代に入ってくると、新しい価値を作る能力が不可欠です。ですから、これも先ほど申し上げたのと同じことになります。

3. 個人の側の変化

次に、個人の側に焦点を当てて考えてみたいと思います。これまで日本人というと、集団で仕事をするのが得意だし好きである、それによって高度成長を遂げた、特にQCサークルやTQCなどは日本人の集団主義に根ざした制度だといわれてきました。ところが、近年、各種の意識調査や職場でのエピソードなどを見聞きすると、日本人の間に、ある種の個人主義が急速に広がってきていることに気づかされます。

個人主義といってもいろいろなとらえ方がありますが、私は以前から個人主義を二つのタイプに分けて考えることにしています。一つは、周りをけ落としても偉くなりたいとか人を支配したいというような個人主義で、これはかつての立身出世主義や受験戦争に象徴

されるように日本の社会にも昔からあります。一方、他人との競争に勝つことよりも自分のペースで生きたい、自分なりのライフスタイルを貫きたいというタイプの個人主義があります。前者を競争型個人主義、後者をマイペース型個人主義と呼んでいるのですが、最近の顕著な傾向として、マイペース型の個人主義が広がってきているように思います。

生命保険文化センターの行った調査で1985年と2001年を比較すると、「自分志向」と名づけられた項目四つのうち三つで値が大きく伸びています。さらに、マイペースで働こうとすると、時間に縛られない、好きなときに辞められるというような気楽な働き方をします。そうなるとすぐ思い浮かぶのがニートやフリーターですが、フリーターの数は91年から2001年までの10年間に2倍強になっています。ニートについても60万とか80万という推計があります。これらはマイペース型の広がりを示す象徴的な数字ではないかと思えます。

さらに、マイペースで生きようとする、仕事と仕事以外の生活をいかに両立させるかが大きなテーマになってきます。例えば、NHK放送文化研究所が1973年から5年ごとに行っている意識調査の中の「仕事か余暇か」という質問項目を見てみると、当初は「仕事志向」が大半を占めていたのですが、それが回を追って減少し、逆に「余暇志向」ならびに「仕事・余暇両立志向」が徐々に増えて、多数派になっています。それだけ私生活を重視する傾向が強くなってきているということです。

にもかかわらず、現状を見ると、残業は増える、有給休暇の取得率は低下する一方です。有給休暇の取得率は、いちばん近い数字では47.9%です。これは他の国と比較にならない



ほど低い数字です。主要な先進国はほぼ100%ですから、比較になりません。残業についても、特に若年層を中心に大変厳しい労働時間の現状が見られます。特に特徴的なのは、基準局などが最近厳しく目を光らせているようで、夜は9時か10時に終わってそれほど遅くないのだけれども、その分朝早く出勤する。金融機関では6時前から仕事をしているところも珍しくないようです。

それでは働いている人は何も不満がないのかというと、もちろんそうではありません。とにかく早く帰りたい、あるいは、若い人ですとお金をもらっても使う時間がないから、お金よりも時間が欲しいという深刻な声が聞かれます。また、職場によっては、毎日朝から「今日は何時に帰れるか」ということばかり考えていて、とても仕事の能率は上がらないということです。

これは企業に限らず、行政機関でも同じだと思えます。ただ、日本の職場の風土や評価制度からすると、「早く帰りたい」「休みを取りたい」と本心では思っている、言いにくい雰囲気があります。特にまじめな職員ほどそうです。ですから、本人が帰りたいと言わないからといっていつまでも働かせていると、モラルは低下する一方だと思えます。

先ほど、個人主義には2種類あると言いました。それではもう一つの競争型個人主義はなくなったのかというと、もちろんそうではありません。ただ、一つの現象として、競争の行われるフィールド、俗っぽい言葉を使えば出世の基準が大きく変わってきているということがあります。従来は、部長、取締役、あるいは高級官僚になるというのが出世のイメージでしたが、最近は、プロとして、専門家として、職人として組織の外でも認められ

たいという人が増えています。ですから、理想とする職業にも明らかな変化が見られます。学生にしても、かつては大企業に就職したいと言っていましたが、最近は、ベンチャーブームが去ったにもかかわらず、自分で会社を起こしたいと真剣に考えている学生が増えています。また、コンサルタントやプロデューサーといった、いわゆる横文字職業に対するあこがれも強いものがあります。

このような働き方を、組織とのかかわり方に照準を合わせて「組織人」と「仕事人」（しごとじん）という二つのタイプに分けています。組織人というのは、組織に一体化した、いわゆる会社人間を思い浮かべていただければけっこうです。一方、仕事人というのは、組織には属するけれども自分の仕事に一体化していく、仕事を軸にキャリアを形成したいという考え方をするタイプです。

私は10年ほど前に全国の主要な企業を対象に意識調査を行ったのですが、その結果、研究職や情報処理技術者などの技術系はもちろんのこと、事務系でも財務・経理・営業・マーケティングといった比較的専門性の高い職種では、組織人よりも仕事人に近い意識や考え方、行動が見られました。さらにその後の職種別の変化や別の意識調査などを見ると、組織人から仕事人へという流れは一層加速していると推測しています。

もう一つは、女性の職場進出と、その影響です。

本日もかなり女性のかたがお見えですが、男女雇用機会均等法の施行・改正を一つの契機に、女性の職場進出が進んでいます。これからも一層進むはずですが、そうすると、これまでの日本的な雇用慣行や働き方、あるいは評価システムを見直していかなければなりま



せん。これは以前から言われていることですが、今のところはまだそれほど進んでいないと思います。

実際にどのような見直しが必要なのかというと、例えば意識調査を見ると、男性に比べて女性は仕事よりも家庭生活や私生活を重視する傾向が強いとか、管理職よりも専門職志向が強いという結果が表れています。ただ、これについては職場や家庭での役割分担を反映している可能性が大いにあります。ですから、女性のほうが仕事を重視する傾向が低いから不利に扱ってもいいというわけではもちろんありませんが、別の見方をすると、これまで男性中心に作られていた職場の風土や仕事の進め方を見直す必要があるということを示唆しているように思われます。

例えば評価制度の問題、仕事についてのあいまいな意思決定、仕事と私生活との区切りがはっきりしていないなど、いろいろな問題があります。また、これまでのように、残業が恒常的に行われていて、転居を伴う転勤も頻繁に命じられるような環境では、男女ともに働くということが難しくなってきます。ですから、それもやはり見直しが必要になってきます。

4. 「選別」はどこまで可能か

このように、組織を取り巻く環境ならびに個人の側が変化すると、当然ながら雇用管理や人事制度の見直しが必要になります。私は、これまで企業や役所で当たり前のように行われていた選別ということを疑ってみる必要があるのではないかと考えています。

私は将来的な見通しに立って人を評価し選別することを「選別主義」と呼んでいるのですが、例えば職員の採用、配属、昇進といっ

たさまざまなプロセスで、私たちは当たり前のように入社者を評価し、され続けてきました。もちろんこれは役所に限らず、企業においても、あるいは大学でもそうで、最近では面接で入学を決めるとか、AO入試だとか、いろいろなシステムがあります。しかし、果たしてそれでいいのか。私はここに大きな問題が含まれていると考えています。

一つは、動機づけ、つまりやる気を引き出すということです。かつてのように組織人が中心であれば、組織の中での序列に敏感ですから、同僚よりも1年早く係長になれたとか、ボーナスが1,000円多いというだけでも張り合いになってやる気を引き出すことができました。ところが、仕事人というのは、組織の中での序列よりもプロとして、あるいは職業人としての実力や実績を広く評価されることに関心がありますので、こうした選別や序列づけではなかなかやる気を出さないということです。

二番めに、社会的な正当性の問題です。最近、役所や大学でも、あるいは教員の採用などでも、学力だけではなくて人物重視の傾向が強くなっています。それは当然のことのように思われますが、考えてみると、人が人を評価する、ましてその人の人物や人間性を評価するというは大変危険な面があります。特に、プロセスがきちっとしていないと、人権や名誉にかかわる深刻な問題を引き起こす可能性があると思っています。

特に公務員の世界を見ていると、以前の公務員試験では一次を通れば大体二次も通ったのですが、最近は一次試験でたくさん採って二次の面接で振り落とされるという傾向です。かりに100人採るとした場合、筆記試験で110人採って10人を面接で落とすというのは、ど



うしてもこれは不適格だという人を10人選ぶのですから比較的たやすいかもしれません。ところが、筆記試験で300人採って、その中から100人を面接で採るとなると、本当に正しく評価できるのかどうか、大いに問題があると思います。通ったほうはいいけれども、人物試験で落とされた人は、あなたは人物に問題がある、人間性に問題があると言われたことになるわけです。私は、いずれこうしたやり方は見直しを迫られるときが来るのではないかと見ています。

三つめは妥当性の問題です。そもそも人が人を選ぶ、選別するということが適当なのかということです。かつての工業化社会では、どれだけ知識を持っているか、正解のある問題をどれだけ正確に解くことができるかというような能力が重視されました。このような能力というのは、筆記試験、面接、学歴、資格といったもので比較的正確に把握することができます。ところが、そうした能力は機械がやってしまいます。

では、コンピュータや自動化の機械に取って代わることのできない創造性や独創性の能力というのは、果たして筆記試験や面接で見ることができるのでしょうか。

もちろん、できるという人もいます。企業でもいろいろな創造性の評価方法があります。しかし、聞いてみると、はっきり言って不可能に近い、つまり限られた時間と空間の中で創造性を見ることはできないようです。そもそも、今までないから創造的なのです。ですから、一見すると頭がよさそうでも採ってみるとそうではないとか、逆に、それほど有能には見えない人が、仕事をさせてみると長期的にいい業績を伸ばすということは決して珍しくありません。その点でも、選別主義の限

界が出ています。

5. 選別主義から適応主義へ

ではどうすればいいかというと、私は「適応主義」という言葉を使っているのですが、個人個人が自ら主体となって市場や顧客（公務員の場合は住民や社会）に適応し、その適応の度合いによって報われるという考え方です。

このような考え方がいちばん進んでいるのは中国ではないかと思います。最近毎年中国を訪問して民营企业の調査を行っているのですが、例えば、中国ではほとんどの会社が社員を採用する際に試用期間を設けます。試用期間は日本でもありますが、ほとんどが形式的です。ところが、中国の場合はその間かなりふるい落とされます。それは将来性を見て選別するということであって、そこで仕事をさせて実績と適性を見て、適性や実力のない人は辞めていくというシステムです。

さらに処遇の面についても特徴的なことがあります。中国には「伯楽相馬」という言葉があって、これは「優れた経営者（伯楽）は優れた人材（相馬）を見抜いて評価する能力を持たなければならない」ということです。しかし、ハイアールなどの会社はこのような考え方を否定して、「相馬」ではなく「賽馬」だと言います。賽馬というのは競馬のことで、つまり、あらかじめ優秀かどうかを見ると外れることがある、競馬のように用意ドンで走らせて実績を上げたものが優れた馬であったというふうに自動的に評価するという考え方です。

これは一見乱暴なようですが、考えてみると合理的です。男女差別や学歴による差別も、もとをたどれば統計的差別です。例えば、統



計的に女性は男性よりも早く退職する、だから差別することには根拠があるのだという誤った考え方ですが、それを根本的に排除しようとする、今申し上げたような考え方しかないと考えています。

ところで最近、日本でも適応主義的な考え方を取り入れる会社が増えています。例えば採用の際にも、これまでのように新卒者をいきなり採用するのではなく、インターンシップを通して採用するのが一般的になりつつありますし、紹介予定派遣といって派遣から正社員に採用する、あるいはトライアル雇用など、実績を見て採用するという方向に変わってきています。また、異動についても、これまでのように人事部が自動的に配属を決めるのではなく、社内ドラフトやFA制度などもここ数年の間に急速に普及率が高まったようです。

報酬についても市場とリンクさせるところが出ていますし、就業形態も多様化しています。単に多様化するだけではなくて、多様化しながら差別はしない。それはどこで見るかという、成果、実力一本で見るとということです。

選別主義を取ると、どうしても職員や社員の意識は内向きになります。つまり、社会・市場・顧客・住民よりも、上司がどう考えるか、上司が喜ぶかどうかを基準に行動するようになります。それが大企業や役所の不祥事という問題と結びついていると考えていて、それを外向きに、つまり社会・市場・住民のほうに向かせることが必要ではないかと思っています。しかし、なかなか変わろうとしない。

けれども、それは当たり前だと思います。昇進や人間関係や将来のことを考えたら、内

側を見ていたほうが得だから変わらないだけのこと、外を向いて仕事をしたほうが得なようにすれば、すぐに変わると思います。得にするというのは、一般の職員だけではなくて、管理職や人事の人たちも同じです。企業でも役所でも、人事部、人事課というと失敗が許されないのが宿命ではありますが、これまでのように減点主義ではなくて、成果とエラーを差し引きしてプラスかどうか、その差し引きで評価するようにしないと体質そのものは変わらないと思います。

6. 適応重視の人材開発へ

次に人材開発についてですが、最近「研修」と言わずに「学ぶ場を提供する」という言い方をする会社も出てきています。そして、かつてのように全体の底上げをするよりも早期に選別するという流れと、機会を与える、つまり組織はインフラだという考え方が、全体の傾向として出てきています。ベネッセのようにカフェテリア型を取り入れているところもあります。

さらに、最近では、若い人たちを中心に給料よりもエンプロイ・アビリティ（雇用される能力）を高めたいという意識が強くなっています。ですから、質が高くて将来のキャリアにつながるような仕事であれば、給料が低くても優秀な人材が集まってきます。これも組織をインフラと考えていることの一つの表れだと思います。

2番めに配属の問題です。これまで日本の組織では、配属や異動は人事の専管事項だと考えられてきました。ところが、成果が強くと求められるようになると、成果を上げるための条件は公平・平等に与えられていなければなりません。当然そうでないと不満も出てき



ます。そこで私は、配属や育成においては、個人の選択とインセンティブをもっと取り入れていいのではないかと思います。

選択というのは、先ほど申し上げたFA制のように、「どこに行きたい」「こういう人材が採りたい」というマッチングによって配属を決めるということです。それから、インセンティブというのは、日本では目の前ににんじんをぶら下げるのは邪道だといわれますが、強制的に配属を決めて不公平が生じるよりも、私はインセンティブを使ったほうがいいと思います。

ただ、企業なら、こういう人材を育てたいけれどもあまり希望者がいない、その場合にはここに行けば手当を幾らつけるということはしやすいのですが、役所ではお金で誘導することは難しいと思います。しかし、例えばそこに行くとかこういう勉強ができるとか、何か得になるものを与えて誘導する。それがいちばん無理がないし、不満も解消できると思います。ですから、これからもっとインセンティブということをタブー視せずに導入していけば、職場と個人両方にとってハッピーではないかと思います。

三つめに、能力開発の方法についてです。高度情報化、あるいは技術革新が急速に進む時代には、OJTよりもoff-JT、つまり、職場を離れた集合研修や大学・大学院などへの留学のほうが能力開発の中心になっていくのではないかとということがよく言われました。ところが、それは間違いだと思っています。確かに、基礎的な知識や技術を身につけるには、集合研修や大学・大学院で勉強することは大事だと思います。しかし、それは飽くまでもベースのことであって、仕事のコアになる知識や能力は実務を通してしか身に

つかないということです。

この点も最近いろいろな調査や議論が行われていて、ほぼそれで共通認識が得られていると思います。つまり、コアになる能力というのは質の高い実務経験を通して身につくということが常識になってきています。

7. 職員の意欲を引き出すには

では職員の意欲を引き出すために何が必要かということを考えてみたいと思います。先ほど申し上げたように、選別型から適応型へということが大きな流れだと思います。ただし、そういう制度を導入できる職場や仕事は限られていて、特に公務員の場合には、お金だけで動機づけることは難しいのが実態です。

そこで、お金の代わるものは何かということを考えなければなりません。そもそも金銭による動機づけというのはだんだん効果が低くなってきます。お金というのは、ハーズバーグ流に言えば「衛生要因」です。つまり、お金がないと不満は感じるけれども、それによって動機づけることはできないのです。確かに給料が上がったりうまくお金が入ったりしたときはうれしいけれども、しばらくするとそれは当たり前になって、それでやる気が出るというものではありません。やはり自分の仕事や能力の根幹にかかわるところに響かないと、やる気は出てこないと思います。

お金の代わるものとしてすぐに言われるのは、仕事のやりがい、面白さ、楽しさ、あるいは自己実現です。しかし、それもそこまで終わっていいのかどうかという問題があります。学生や働いている若い人たちに、実際に面白かった、楽しかったのはどういうときかを聞いてみると、大半が何かを周りに認められたときなのです。サラリーマンの場合で



すと、係長になったとき、あるいはいい仕事をしてお客さんに頼られた、褒められたといったときにやりがいを感じた、楽しかったと言います。自己実現にしてもそうです。いずれにしても楽しさや自己実現というのはそれだけで成り立っているものではなくて、多くの場合、承認欲求と結びついているということが明らかになりました。

しかし、なぜかこの承認欲求というのはあまり世間ではいわれませんし、意識調査をしてもなかなか表れません。例えば、社会経済生産性本部等が毎年行っている新入社員に対する意識調査では、「将来どういう働き方をしたいか」という質問に対して、「社会的に偉くなりたい」という人はわずか3%です。そのほかの調査を見ても、「出世したい」とか「偉くなりたい」という人は1~2%しかありません。それでは出世欲や名誉欲や承認欲求がそれほど強くないのかというと、どうもそうではないようです。その証拠に、聞き方を少し変えると数字が飛躍的に上がります。例えば野村総研の「生活者1万人アンケート調査」によると、「自分の能力や専門性を高めることで社会的に認められたい」という人が74%、「出世や昇進のためには多少つらいことでも我慢したい」という人は20代で52%、30代で44%あります。このように、少し聞き方を変えると本音が出てくるということです。

日本人の場合、特に自分が偉くなりたいとか出世したいとは言いにくいという背景があります。これについては最近少し変わってきていると感じていますが、日本人の場合には特に承認欲求は表に出にくいので、管理者も経営者も過小評価していたということがいえると思います。

8. 承認欲求による動機づけ

それでは成果主義はどうなのかというと、成果主義を導入する企業が増えた一方で、成果主義はよくないということで見直したり撤退をする会社も増えています。その背景には、人間がお金によって動機づけられるという誤解があったのではないかと思います。もちろんお金も必要ですが、お金の背後にある承認欲求を見過ごしたのではないかと。つまり、成果主義を導入していると、自分の能力や成果が報酬や昇進にストレートに結びついていると受け取られるけれども、実際には、評価にはあいまいなものがあったり、相対評価で必ずしも成果が処遇に直結しなかったり、業績や能力が正確に処遇に表れない場合があって、そうするとかえって承認欲求の欲求不満に陥るという現象が出てきます。

それならば、むしろ完全な年功制のほうがいいではないかという議論もあります。年功制なら、高い給料をもらっている人や高いポストに就いている人のことを、業績が高いからとか、能力が優れているからとは必ずしも見ませんので、そうした問題は起きないわけです。むしろ、給料が違わないのにあの人をよく仕事をしているということで、逆に尊敬されることになります。裏を返せば、年功制というのはある意味で大変厳しいのです。特に中高年になってくると、高い給料はもらっているけれどもそれに見合った貢献ができていないと周りから厳しい目で見られます。ですから、公務員や大企業などでは、本当のことを言うと給料を下げしてほしいと漏らす中高年のかたもいらっしゃいますが、それをうまく利用して動機づけてきたのが日本の組織かもしれません。

承認欲求で動機づけるにはどうすればいい



かという、従来はポストだったわけですが、当然むやみにポストを増やすことはできません。そこで最近注目されるようになったのは、褒めるということです。「褒めて育てよ」ということが学校でもよく言われますが、実際に、約40万人を対象にしたギャラップ社の大規模調査によると、褒めたり承認したりすることによって生産性が上がった、安全性が向上した、あるいは顧客の忠誠心が深まったというデータがあります。

日本でも、例えばGAPという衣類の販売会社では、同僚がいい仕事をしたときには褒めるカードを手渡す、あるいは、別の会社では褒めるメールを送るという工夫をしているところもあります。いずれもそれなりの成果を出しているようです。さらに別の会社では、総務や人事といった裏方の仕事でどうして承認欲求を満たすかということで工夫した結果、仕事の「見える化」をし、自分の得意なことで社内で1番になるという宣言をさせて取り組んで、これも効果が上がっているようです。

ただ、組織の中での承認ということになると、動機づけの面で限界があります。特に最近、広く社会で認められたいという志向を持っている人が増えています。ではどうすれば外で認められる機会を与えることができるかということですが、一つは、権限を与えて自分で成果を上げる機会を作る。もう一つは、自分の名で仕事ができる。この二つがそろっているとこれが実現できます。例えば、ある会社では、自分で作った製品に個人のネームプレートを張って出荷することでやる気を出しています。あるいは、新聞社などでも最近署名入りの記事が増えています。それで記事の内容が格段に向上したと聞きます。

そのほかにもいろいろな事例がありますが、

詳しくは拙著『認められたい!』（日本経済新聞社2005年刊）をご覧ください。私も今も新しい事例を探していますので、もし承認欲求を刺激してこういう業績が上がった、逆にうまくいかなかったという事例をご存じでしたら、教えていただくと大変ありがたいです。

9. 結論

いろいろなことを申し上げてきましたが、結論的にあえて二つに絞ると、一つは、働き方にしても処遇にしても、これまでのように閉ざされた組織ではなく、住民や社会に開かれた組織、そしてできる限り透明な人事にしていくということと、もう一つは、動機づけ、やる気の源はお金やポストだけではないということです。お金やポストでも、その背後には承認欲求があるのだということをしっかり見据えて、できる限り認められる機会を増やしていくことが必要ではないかと思っています。



事例報告

テーマ：「経営改革への挑戦」

講師：磯村 玲子（瀬戸市企画部企画課）

テーマ：「改善する事務事業評価への転換」

講師：牧田 美佐穂（福井市政策調整課）

「経営改革への挑戦」

瀬戸市企画部企画課

磯村 玲子

1. はじめに

私が仕事をしている瀬戸市は、愛知万博のキャラクター、モリゾーとキッコロの住んでいるところで、名古屋市の東隣にあります。人口は13万人、職員の数が約930人、歳出が約370億円です。博覧会の間は我々役所の職員も土日の手伝いなどで大変だったのですが、博覧会が終わってキッコロとモリゾーが海上の森に帰ってきましたので、特別の住民票を作って昨日から発行したら、役所の中が博覧会するとき以上ににぎわっています。

大阪には2年前にもお呼びいただいたのですが、私ども愛知県には、このようにrippな、市町村の人たちがみんなで作っているような研修の機関はありません。どこの自治体も財政事情が厳しい中、職員の研鑽のために非常に大きな投資をしておられるというのは素晴らしいと思いますし、内心とてもうらやましいと思っています。

今日は瀬戸市の5年間のいろいろな試みをお伝えしようということですが、私どもの改革はまだ継続中ですし、評価も難しいところです。組織の状態によってどういう改革がいいかということも異なりますので、私どもの奮闘のようすをお聞きいただいて、何かの参考にしていただければということでお話を申し上げます。

2. 経営と評価

経営とは、成果に向けて力を結集することです。だれの力を結集するかというと、一義的には職員の力を結集する。広い意味で言うと、自治体の行政組織の目標は市全体の目標とも多く合致するというので、その目標に向けて市民の力、みんなの力を結集していく。そういう経営をしたいというのが我々の考えです。

皆様がたの自治体では、事務事業評価や政策・施策評価をどれくらい導入しておられるでしょうか。瀬戸市では、平成12年の終わりから経営改革を始めて、最初は事務事業評価をやっていたのですが、それは3年ぐらいでやめて、今は政策レベルの評価に移っています。

瀬戸市の行政経営における評価とは、「市民も含めて我々が達成しようとする明示的に合意している成果（目標）」が着実に達成されつつあるかを確認することです。ですから評価するためには、我々が目指す成果 目標をはっきり定義し、数値による目標値を用意して、市民とも合意しておかなければなりません。目標を作るところが第一歩で、目標がないとそこへ向かって力を結集することもできないし、ましてやそれを達成しつつあるかを確認することもできません。このように、瀬戸市の経営改革は、目標をみんなではっきり



させることと、達成に向けて自分たちで行動できるようになることという、この二つに集約されています。

3．経営改革の全体像

瀬戸市の行政経営の目指す姿は、「平成17年末までに行政組織が目標を共有し、役割分担と創意工夫で行動できる」ということです。まず、目標の共有というのは、先ほど言った「どのような成果を目指すのか」ということを合意するという部分に当たります。最初に、自分たちの組織（部・課）の使命は何か、どういった成果（目標）を目指すのかということを考え、それを次期総合計画の案として市民にお見せして、市民参加で目標値などを立て直しました。これが今、第5次総合計画の正式な案として12月議会に提案される直前の状況になっています。

目標を決めたら、それに向かって手足を動かして進まなければなりません。「やってみる」ということをしないと、計画だけ作っていても頭でっかちになってしまいます。そこで、最初に業務改善提案制度というのを実施しました。職員の改善提案を市長に直送してトップダウンで提案を実現するというものですが、これはかなり功罪ありました。

例えば、ダイヤルインにしたらどうかという提案が出て、大代表からかかっていた電話が、ある日いきなりダイヤルインに変わりました。関係ない部局の一職員の提案でそれが実現するというのは、業務改善提案制度がなければまず行われなかったと思います。ですから、提案した職員は満足度が上がったのですが、それを実行しなければならぬ担当課の方は、「人に言われてやらされる」という構図になりかねないのです。職員がやる

気を出してあたらなければ、よい改善は出来ません。そこで「1係1改善運動」というのに変えました。

これは、QC運動のようなものです。自分の業務を自分で改善してみるということです。どういう改善をするかは、自分たちの持っている資源の範囲内でやる分には自分たちで決めていいということでしたので、非常に評判がよかったです。そして、今やっているのは「使命達成運動」です。ちょっとした1係1改善ではなくて、本来の部や課の使命を意識した上で、「達成しようと明示的に合意している成果(目標)」をきちんと達成していこうということを使命達成運動としてやっているというのが現在の状態です。以下では、上記の各ステップの内容を詳しくお話しします。

4．第5次瀬戸市総合計画のイメージ

まず、成果（目標）をちゃんと定義しようというお話です。今の役所の中を考えていただくと、瀬戸市もそうだったのですが、自分たちの仕事の目標なり成果がはっきり定義されているところは少ないのではないかと思います。例えば、環境経済部という部署は「中心市街地の活性化」や「元気な瀬戸市」とは言うのですが、それが一体何を指すのか、観光客が来ることなのか、市民が集まることなのか、商売が繁盛することなのか、具体的な定義が共有されていないのです。職員によって解釈が違うので、一体どちらの方向に力を合わせていけばいいのかもよく分からないわけです。観光客に来てもらうのと、市民に集まってもらうのでは、対策が異なります。目標がはっきりしなければ、対策はバラバラで場当たりのようになってしまいます。

それでは力が結集できないということで、



どのような社会の姿（ビジョン）を目指すのかを考えて、それを総合計画として市民と合意することにしました。役所だけの目標ではなく、地域全体の目標として市民と一緒に決めるわけです。こうして、平成27年度までに瀬戸市の目指す社会の姿を「自立し、助けあって、市民が力を発揮している社会」としました。これは、市民意向調査などの結果として、「働く場があり、経済的に自立して暮らすことができる」、「病気や障害、離別、子育て中、介護中、高齢であっても暮らしが成り立つ」、「市役所の提供するサービスは必要最低限とし、それを越える部分については、市民の助け合いや、NPO・企業などの提供するサービスを利用する」という意見が多かったことによるものです。それに対応して、市役所の使命を「自助・共助中心の社会の仕組みに転換する」ということに決めました。今後は市民自ら道を切り開くのを側面から支援するという役割に転換しようということです。これが1年半ほど前のことです。

この「自助・共助中心の社会の仕組みに転換する」という言葉は、役所の中で非常にインパクトがありました。総合計画ですので、12月に議会で承認されるまでは正式なものではないのですが、これが役所の中で決定されて以降、市長から職員までみんなが「自助・共助」という言葉を使うようになりました。そこで私が思ったのは、組織が成果に向かって力を結集するうえでは、目指す姿や使命として方向性を明示する表現をもって、みんなが口に出して言うようになるものを据えるということが非常に重要なのではないかと思います。

この「自助・共助」をキーワードに、瀬戸市の行政の各分野の成果を定義しています。

成果目標の達成期限と達成レベルをはっきりさせるため、我々は数字で目標値を定めているのですが、例えば福祉分野では、「健康な市民が増えている」という成果(目標)を定義し、これが達成されているかを測るために、生活習慣病疾病者率という指標を選んで、現在の67%から、平成27年度には56%に減るという目標を立てています。これを、自助・共助中心ですから、食生活改善推進員さんという地域のかたが健康になるような食生活を実践・普及したり、あるいは市民のウォーキング大会など、健康を維持・増進するような活動に市民自ら取り組むことを行政が側面支援する形で達成していく。このように今後の行政の行動内容を目標達成を意識して企画・整理しています。

5. 目指す姿と目標

瀬戸市の場合、市民も一緒に行動しないと達成できないような政策レベルの目標設定が中心になっていますが、これにはメリットとデメリットがあります。

メリットとしては、市民と行政共通の成果として定義ができるので、市民からもチェックしやすいし、トップもチェックしやすい。それから、行政の仕事の真の成果を定義できる、職員が「木を見て森を見ず」になるのを防げるということがあります。私どもが事務事業評価を継続せずにこちらに移った最大の理由がこれで、職員にとっては、一つの事業でどういう成果を出すかということより、自分たちのやっている事業全体で市民の健康状態が改善するというような大きな目標があったほうが仕事にやりがいがあるし、いろいろな手段を思いつくことができるということです。行政の仕事だけではたどり着かないけ



れども、その仕事の真の成果を定義しておいて、職員みんなでその成果に向かって力を合わせていこうというようなことで、今こういった政策レベルの目標を使っています。更に、成果目標を達成するように今の事業を根本的に見直すことができる。例えば、健康診断だけやってもいけないから、市民が自ら生活習慣病にならないように自衛策を取れるようなプログラムに変えていこうというように、事業のメリハリを変えていく議論ができるようになっていきます。

デメリットとしては、次のようなことがあります。成果(目標)を市民と合意するためにかなりの時間とエネルギーを必要とすること、市民を含む多くの主体が努力をしないと、行政だけの努力では目標達成が非常に困難なことです。ですから、指標の達成度が悪いからといって、いきなり職員の人事評価を下げるというような形のリンクは取りづらい目標になっています。

では、目指す姿に向けてどういった目標を作ったらいいのか。例えば、小学校で「元気で、明るく、やる気のある子」という目標を立てているとすると、こういう目標は漠然としているのでイメージが共有しにくいと思います。目標に向かって職員が力を結集していくためには、目標が具体的に共通イメージとして職員の頭の中になければなりません。この小学校の目標にいう「元気で」は、どういう意味なのかを職員や関係者で話し合っ、もう少し詳しく考えてみる必要があります。基礎的な体力があるという意味なのか、やる気があるということなのかで意味が全く違います。よく話し合っ、決めればどちらでもかまわないのですが、どちらの意味なのかを考えておかないと、そのあと指標を選ぶときに

違ってくるし、そのためにどういう対策を打つかも異なります。

例えば、「元気で」が「基礎的な体力がある」という意味であれば、朝礼で倒れる子が少ないという指標が一つの案として考えられますし、「やる気のある子」という意味であれば、自由課題に取り組む子供が多いという指標が考えられます。このように目標を掲げる場合は、どういう意味なのかがわかるような目標にすることが組織の力を結集する上で重要であろうと思います。

さらに、瀬戸市ではそれに目標値をつけていて、例えば朝礼中に倒れる子供の数が年間27人なら、18年度中にそれを半分にしようというような目標値をつけています。半分にするにはいろいろな対策、事務事業を打たなければいけないので、例えば朝の体操の会をやったらどうか、総合学習の時間に体力づくりをやったらどうか、親に朝ご飯の大切さを勉強してもらったらいいのではないかとといった複数の方策で成果目標にたどり着けるようにする。このような手段の立案が職員の創意工夫や改革・改善の発揮のしどころになるわけです。こうして、よい目標は、職員や関係者に正しい方向での工夫や努力、改革・改善を促し、力を結集することができるのです。

6. 目標と指標

私どもの目標のつけ方ですが、重要なことに目標をつけ、重要でないことは目標をつけないようにしています。目標をつけると公開されますし、どうしてもそれに力が入っていきまので、全部に目標をつけると、お金がかかったり人が足りなかったりしてやり切れないからです。

それから、適切な指標を選ぶことがいちば



ん難しく、市民と一緒に目標値などを検討するのですが、納得できる指標がなかなか見つからないことが多いです。例えば、基礎的な体力がある子供が増えるというところまでは市民の側もまず異論がないのですが、そのあと、朝礼で倒れる子供の数を指標にして、それを半分にするという目標値がいいかどうかは割と議論になります。基礎的な体力のある子供が増えるというところまで合意できれば、あとはよりよい指標を見つけるためにみんなで頭をひねります。それでもよい指標が見つからなければ、代替指標を設定し、そのあとも指標自体を改善していく努力を続けるという考え方が必要だろうと思います。

7. 1 係 1 改善運動の実施

次に実践の運動のほうですが、1係1改善という運動を2回やりました。これは一つの係が半年に1個改善してくださいということだったのですが、第1回目の最優秀賞は消防本部の総務課が取りました。どういうことをやったかという、本部員は制服を着て執務をしていたのですが、二次出動とって本部員でも出動しなければならないことがあるので、出動に備えてはじめてから活動服で執務してはどうかという改善です。活動服で執務するようにしたことで、二次要員の出勤時間が数分間短縮されました。それが外部のかたを交えた審査で最優秀になりました。

第2回では給食センターの改善事例が最優秀になりました。昔は床に水をこぼして調理するのが普通だったのですが、衛生上よくないということで、今は家庭の台所のように床に水をこぼさず調理するように求められています。これをドライ運用というのですが、ドライ運用するには、設備や調理の仕方を変え

なければなりません。瀬戸市は財政状況が厳しいものですから設備を改修するお金がないと言っていたら、給食センターのほうが自分たちで調理台を工夫して、ドライ運用を70万円ぐらいの経費でやってのけたのです。「そんなことができるなら、もっと早くやればよかったではないか」と言ってしまうと、この運動はうまくいかないのです。成果の上がる改善をやってのけたことを「よくできたね」と言うのがトップの仕事だと思います。改善の結果を見た後で、「なぜもっと早くやらなかったのだ」としかられるのでは、誰も改善できなくなります。給食センターの改善もお金で表現すれば何百万円の節約ということですが、その裏にはマネジャーと職員が一致団結して今までの仕事のやり方そのものを変えろという難題の克服物語があるわけです。

8. 使命達成運動

現在、使命達成運動というのをやっています。これは職員が係単位で業務の質を向上させたり、効率化をする改善運動に比べると、組織の本来の目標達成のために力を結集していく運動ですので、部課長のマネジメントが試されます。自分たちの部の成果目標が数字で作ってありますので、その達成状況とかがかったコストを部長が市長に年3回報告します。その合間には部下が目標に向けて力を結集するように部内をきちっとマネジメントする。いわゆるP D C Aサイクルをまわすことです。こういう使命達成運動を、民間企業の取締役会に当たる政策会議と、その下に置いた各部使命達成会議の間でやり取りをしながら行っています。これは瀬戸市の5年間にわたる経営改革の完成形として到達したマネジメント体制といえます。



この中でチェックされるのは、毎年の成果（目標値）の達成状況と、それに対するコストの状況です。倍のコストをかけて倍の成果が上がるのはある意味当然ですので、そうではなくて、コストが同じで成果が上がる、あるいはコストが下がって成果が上がるというマネジメントが展開できたかどうか。それを政策会議でチェックをしながらやっていく仕組みが使命達成運動です。はじめに市民と一緒に作った目標に向けて、みんなの力を結集して行動し、最後に成果（目標）の達成状況をチェックして行動を改善するというマネジメントサイクルがここにあります。

18年度以降はいよいよ第5次総合計画として作った目標の達成に向けて、市民と行政が力を結集していくこととなります。5年間経営改革を行って、ようやくマネジメント（目標に向かって力を結集すること）の基礎的条件が整いつつあるということでしょうか。これを振り返るとき、経営改革自体が目標を定め、組織的・継続的・計画的に行われなければならないという思いを深くします。



「改善する事務事業評価への転換」

福井市企画政策部政策調整室

牧田 美佐穂

1. はじめに

福井市は、人口が25万5,000人、面積が340平方キロメートル、海と山があり、自然と街とが一体となっているまちです。来年の2月には周辺3町村と編入合併する予定で、今、新市の予算編成の最中なのですが、予算一つにしてもあまりにやり方が違うので、四苦八苦しています。

今日は「地方分権時代における組織経営を考える」ということですが、福井市は組織経営は全然進んでいません。皆さんの自治体のほうが進んでいらっしゃるのではないかと思います。福井市が行政評価に取り組んでいく中で出てきた組織に対する問題点や、逆にそこが重要なのだというようなお話をさせていただけたらと思っています。

2. 行政評価制度の取組みの背景

福井市が行政評価制度に取り組んだきっかけは、平成10年に普通会計で赤字決算を出したことです。このときから、全市を挙げて行財政改革に取り組み始めました。平成10年度から12年度を集中改革期間と位置づけ、第二次行革大綱の策定をして、事業別予算と、事務事業評価の導入をはじめとしたマネジメント改革を進めていくようになりました。

ちょうど同じころに第四次総合計画の進捗状況を総括していたわけですが、この第四次

総合計画に設定されていた目標が、例えば「土地区画整理事業の推進」などというあいまいで定性的な表現であったために、かなり苦労しましたし、その検証ができなかったということがありました。また、平成10年に事務事業評価をやり始めたときに、きちんと上位の目標が設定されていなければ青天井になってしまうのではないかと、だから総合計画でも目標をきちんと定めていかなければいけないのではないかと、ということがありました。そういった課題が明らかになっていましたので、第五次総合計画ではすべての施策に何らかの数値目標を必ず設定することにしました。また、この当時の総合計画というのは、かなりの自治体で既存事業を総花的に羅列するような作り方がされていたと思うのですが、それを一切やめて、目的を体系化し、その達成手段としての事務事業を柔軟に改廃できるような計画を策定しました。

福井市の第五次総合計画の施策体系は、人を中心として、人、街、自然、文化という四つの目標があり、「基本柱」と呼んでいる施策に対して1ないし2の数値目標、全体で73の数値目標を掲げています。この総合計画は平成14年度から開始し、目標年次は23年度になっています。

今までは総合計画を作って終わりというところがありましたが、数値目標まで作



ったということで、これを全市挙げて達成していかなければならない状況になりました。そこで、この目標値を達成するツールとして施策進行管理システムを導入し、事務事業評価の位置づけを「切る」ための評価から「改善する」ための評価へとシフトしています。

3. 施策進行管理システムとは

(1) システムの概要

施策進行管理システムは、第五次総合計画で掲げた73の数値目標を活用しながら、施策の進行状況とその下にぶら下がる事務事業の有効性を検証していくというものです。このシステムの特徴は、各部局長から推薦を受けた46名の中堅・若手職員（ワーキング委員）が評価するところにあります。さらに、これらの職員には担当所管外の柱を持ってもらって、行政内部の評価ではありますが、外部評価的な目線も併せて持たせています。市の職員ではありますが、他方では市民でもあるわけで、自分の所管ですとどうしても行政の立場を優先する、あるいはそういう目線になりがちです。しかし、若干自分の担当とは違う柱を持つと、逆に市民の目線に近い立場でその施策を見ていくということがありますので、そういった形でチェックを行っています。

外部評価を導入している自治体も多いと思うのですが、福井市は、外部評価を導入することはすぐできるのだけれども、それよりもまず自分たちがやったことは自分たちできちんと評価をする、そして、それに慣れるようにしています。そして、先ほど磯村さんから「木を見て森を見ず」というお話がありましたが、やはりどうしてもそういう形になりがちなので、広い視野を持っていただくために若手職員にお願いしています。副次的な効果

として、施策立案の研修的な要素もこの中には含まれています。

(2) 施策進行管理システムの流れ

このワーキング委員はどういう形でチェックを行っているのかというと、基本柱が46、ワーキング委員が46名ということで、一つの基本柱に1名のワーキング委員が張りつくという形を取っています。また、基本柱の目標が同じワーキング委員どうして八つの部会を作っています。これは二次評価的な部分があるのですが、どうしても客観性が担保しきれない部分がありますので、さらに部会で数人でディスカッションしていくことで客観性を保つようにしています。

ワーキング委員は、まず基本柱に設定をされた数値目標の現状値をチェックして、担当する基本柱の現状分析や課題を抽出します。その次に、基本柱に関係する事務事業評価シートを使って、成果指標の推移や施策への寄与度などを基準に、事務事業の二次評価を行っています。そして、課題がある事務事業を中心に改善策をまとめて「施策推進プラン」の素案を作り、八つの部会で検討を重ねて、そのプランに対しての実現可能性を所管課に対して意見照会します。これは、施策推進プランを実現するためにはどういう問題があるのか、できないのであれば何が原因でできないのかといったところをいったん担当課にフィードバックして、「施策推進プラン」の実効性を上げるような工夫をしているものです。

そして、意見が出てきたら、最後はまたその部会で検討していくわけですが、でき上がった最終案を、企画政策部長、企画政策部次長、政策調整室長、それから人事、財政の課



長を交えた「施策進行管理会議」に上げて、そこで施策進行管理調書と施策推進プランの決定を行うという流れで行っています。この会議には、各部会で検討した最終案だけではなく、中間に作った施策推進プランと各所管課の意見と最終案の三つを対比させて、作成過程を明らかにした形で決定を行っています。そして、平成15年度から、この中から20件ほどピックアップして市長・副市長とワーキング委員との直接協議を行い、予算時における施策推進プランの実効性も上げるようにしています。

(3) 施策推進プラン（平成15～17年度）

平成15年度のプランを一つご紹介したいと思います。「子育ての不安と負担を軽減する」という基本柱に、誕生祝金事業と乳幼児医療費助成事業というものがあります。平成15年度現在で、福井市の乳幼児医療費の助成は3歳児までとなっていました。また、誕生祝金については、出生した子供の人数に応じて支給する金額を変えていて、少子化対策に取り組む政策の一つとして導入したものです。

この柱を担当したワーキング委員がちょうど乳幼児を持つ母親で、子育てにかかる経費がどんどん増えているので、一時的にもらう誕生祝金よりも継続的にフォローしてもらえ乳幼児医療費の助成年齢を引き上げてほしい、誕生祝金事業の財源を助成年齢の引き上げに充当してはどうかという提案を出しています。市長は、誕生祝金のような直接的に市民の目に見える給付金事業を切るのは勇気が要るということで、協議の場ではあまりいい顔をしなかったのですが、予算査定の場で、「若い職員にああいうふうに言われたからな」ということで、誕生祝金を廃止して乳幼

児医療費の助成年齢を就学時まで一気に引き上げるように指示をしました。

(4) 予算への反映について

では、これをどのように予算に反映していくのかということです。評価と予算の連携というのは、行政評価を担当しているかたにはある種永遠のテーマだと思うのですが、評価書を書くほうからすれば、予算につながらなければ何のために書いているのかというふうに思われるかたも多いかと思います。この施策進行管理では、管理会議で決定された施策推進プランを各所管課に予算要求前に提案し、この提案書を受けた担当課は可能な限り新年度の予算に反映することになっています。

参考までに、昨年度の施策推進プランが予算にどう反映されたかということですが、提案件数は197件ありました。そのうち新年度で完全に対応したものが68件（34.5%）、そして、すぐに全部は無理だけれどもできることから対応したというものが40件（20.3%）ということで、新年度に何らかの対応をしたのは54.8%になっています。

個人的には、現段階では施策推進プランを100%予算に反映しなければならないとは思っていません。無理やり予算に反映させたというふうに形を残すことは簡単かもしれませんが、仕事というのは、組織、人がやっているものですので、無理やり結果を変えてしまうというのは、摩擦が起き、ひずみが起きていくと思っています。ただ、このワーキング委員は毎年変わっていくのですが、同じような提案が毎年毎年出てくることがあります。人が替わってもそういう提案がたくさん出てくるというのは、市民の目から見てもやはりおかしい、変えなければいけないと思うとい



うことですから、提案を反映しないと、できないといった場合にも、いずれそれは職員自身で変えていかなければならないと確信しています。

施策進行管理は平成14年度から取り組んでいるわけですが、これを進めていく中で、職員の意識の壁と組織の縦割りの壁という二つの壁にかなり悩まされました。施策推進プランを各所管課にフィードバックしたときに、最初から「できない」「何を余計なことを言っているのだ」と言う職員がいたり、あるいは、複数の課にわたる提案がかなりありますので、「これはうちの担当だけではできないよ。あそこの課もこっちの課もやらなければいけないから、僕のところでは回答できない」とか、「やりたくないよ」「やらないよ」と言われて、かなり個人的にへこんだ記憶があります。しかし、皆さんまじめで自分の仕事に愛情を持っていらっしゃるので、逆にそのために、市民の目線であったり、市全体の中の自分の担当課という目線を置くことができなくなってきたということを感じています。

行政評価というのはどうしてもやらされ感が付きまといやすいものなので、それをきちんとまわしていくためには、職員一人一人の改革の意識、改善の意識がとても重要だと思います。組織や自分の所管にこだわるのではなくて、いろいろなことを前向きに考えられる職員の意識、組織風土づくりの必要性を、私はこの施策進行管理会議や行政評価の取り組みを通じて痛感させられたところです。今、福岡市のDNA運動、尼崎市のY A A んぞ運動、そして瀬戸市さんでも運動をされていますし、大阪府内でも八尾市さんや摂津市さんがいろいろな業務改善運動に取り組まれている

かだと思います。そういう自治体が最近増えてきたというのも、こういうところが大きいのではないかと思います。どんなにいい仕組み、制度があっても、それをやる職員の意識によって、よくも悪くもなっています。評価と予算の連携というのはよく言われますが、評価と組織の連携も同じく重要で、個人が生き生きとしている組織、そして前向きに改善に取り組み続けていく組織というのが、これからの自治体経営の大きな鍵になってくると思っています。

福井市でも来年度から業務改善運動に取り組んでいきたいと考えています。システムの仕組みの改善と組織の改善をリンケージさせて、一步また進んでいきたいと考えています。

4. 自治体ベンチマークの取り組み

業務改善運動ともう一つ福井市が本格的に取り組んでいこうと考えているのが、自治体ベンチマークというものです。組織の話からは外れるのですが、一つご紹介したいと思います。

福井市には、先ほどの施策進行管理や事務事業評価をITの面から支援する「ジョーズ三兄弟」というシステムがあります。まず一つめは、市民満足度や市民ニーズの傾向の把握、職員の側からいけばアンケートの集計を楽にし、職員のだれもが自分の席で利用できるというアンケート支援システム「聞きジョーズ」です。二つめが、総合計画で設定した数値目標や社会指標の経年変化をシステム上で簡単に把握することができる創造プランデータベース「調べジョーズ」、三つめが、本市と似たような規模を持つ自治体間でデータベースを構築して、よりよい施策立案や業務改善に生かしていくための自治体ベンチマー



クシステム「比ベジョーズ」です。

三つめの自治体ベンチマークシステム「比ベジョーズ」に力を入れたいと思っているのですが、ベンチマークというのは一般的に計測指標という意味で、この「比ベジョーズ」では現在17分野、135の指標の登録をしています。すべての指標においてグラフ表示をさせ、視覚的に都市間比較ができるようになっています。このシステムは、ランキングをすることが目的ではなく、自分の自治体の相対的位置を確かめて、逆に、先進自治体の強みの部分、ベストプラクティスを学んで、自分たちの業務改善に活かしていくことを目的としています。

現在、福井市と同じ特例市の自治体のかたに声をかけて、34の自治体にご参加いただいて運営をしています。大阪府内では八尾市さん、豊中市さん、枚方市さん、近畿圏では大津市さん、尼崎市さん、加古川市さん、明石市さんにご参加をいただいています。また、昨年度から「比ベジョーズ研究会」というのを設けて、1年に1回、参加自治体の活動状況の報告、意見交換などを行っています。さらに、この8月からこの研究会の下に分科会を設けて、希望する自治体だけですが、保育サービスなど特定の分野において少し掘り下げた指標を用いて比較を行い、データベースから一歩進んだ業務改善に生かしていくための取り組みを行っています。

福井市もこういった取り組みを始めたのは割と早いほうだと思うのですが、それでも実はあまり進んでいません。こういう取り組みというのは成果がないとよく言われがちですが、私は、成果というのはそう簡単に出るものではなくて、ちょっと後ろを振り返ったときに、「あ、けっこうこういうところまで登

ってきたんだな」と感じるものだと思います。やり続けていくということが大事だと思っています。

ちょうど1年前、大阪府内のある自治体の総務部長さんのお話を聞く機会があったのですが、そのかたは「市長は代わっても市は残る」とおっしゃっていました。市長が代わっても市が残るとするのは当たり前のことなのですが、その残っていく市の職員であるということ、それはどういうことなのかということを重ねて受け止めました。自分たちの住むまちのデザインを描いてその実現に携わることができる、その限られた人間であるということ認識したときに、やはり常に同じことをやっているのではなく、前向きにやり続けること、そして、そういう組織を作っていかなければいけないということを感じています。

私は政策調整室に配属されて4年めになりますが、それまでは総合計画が何なのかも全く分からないような職員でした。でも、何かおかしい、今のままではいけないなという思いを常に持っていましたし、その思いを皆さんも積極的に出していただきたいと思います。テーマにありますような「分権時代」には、地方自治体で権限と責任を持って施策の立案・実行をしていかなければならなくなってきました。その中で、評価と改善というものは絶対不可欠だと思っています。皆さんと府県は違いますが、同じように切磋琢磨しながら、住み続けたいまち、住みたくなるまちを一緒に作っていけたらと思っています。



参加者より連続講座を終えて

「分権時代における組織経営を考える - 連続講座」を受講して

八尾市企画財政部地域経営課経営室

萩原 伸

職員数が減少する中で、職員のやる気、組織の活性化をどう促していくかということが、本市でも今後の大きな課題であり、それを考えていく上でのヒントが得られればと、今回この連続講座に参加させていただきましたが、様々なテーマについても考えさせられるいい機会になりました。

まず、NPMに代表される改革の手法を取り入れていく上で、自分たちの自治体にとって何が課題なのか、問題の咀嚼をしないと意味がないという点について、田尾先生や田村先生からお話を伺ったのですが、それについては改めて自らの業務を進める上で留意する必要があると感じました。

また行政評価については、多くの自治体で取り組まれており、本市でも現在本格導入の作業を続けているところですが、本講座の中での「評価の手法の習得にばかり労力を費やしていないか、その中で評価疲れを起こしていないか」「行政の仕事は長期のスパンで見ないと本当の成果は分からない部分もあるのでは」などの投げかけについては、行政評価を真に有効に機能させていく上での課題を提示していただいたと考えております。

永田先生の話にあった自治体職員のキャリア管理という考え方については、今後職員のインセンティブを高めていく手法として大変興味深い話であったと感じました。

林課長との意見交換については、インセン

ティブの向上には仕掛けが必要であること、また、仕掛ける方が萎縮しては駄目で、思い切った姿勢が必要だというご意見をいただく等、大いに今後の業務の参考となりました。

そして今回のテーマである「組織経営」ということについては、「人・モノ・金・情報」という“資源”をいかに効果的に使うということが“経営”であるが、これから先、その資源は減少していく。また地方分権によって、自治体の裁量権が今まで以上に大きくなっており、市民意識の高まりとともに、より上質な判断と、それに対する明確な説明責任が求められる。そういった中で、どうやって施策を展開し、より良い行政サービスを提供していくのか、そのためにこれからの組織では“人”、つまり一人ひとりの職員の質やインセンティブの向上など、“人を活かす”組織づくりが重要である」という話を田尾先生よりいただき、「組織」と「人」については自治体に限らず組織体が抱える、一朝一夕には解決できない古くて新しい課題ではありますが、より良い行政経営につながる組織づくりの取り組みを地道に続けていく他ないのだと改めて感じました。

「分権時代における組織経営を考える - 連続講座」を受講して

能勢町町長公室政策係

大植 信 洋

現在の地方自治体は、激変する社会経済情勢や三位一体改革による地方交付税の削減等の環境の変化により、非常に厳しい行財政運営を強いられている。そのような状況において地域の実情にあった、行財政運営の先進的な取り組みを行っている自治体もあり、今回の連続講座を通じて、さまざまな事例について検証できたことは非常に有意義であった。今後の組織経営を考えていくにあっては、「地域の実情」と「人」という観点が非常に重要であると再認識した。

現在それぞれの自治体で取り組まれている、行財政改革、組織改革、経営改革といったものが、全ての自治体にとって万能薬になり得るのか、といえばそうではないと考える。地域の抱える多種多様な課題により一つとしてまったく同じ自治体はなく、地域の実情に応じた施策を展開していくためには、全ての職員がその職責において、その自治体が置かれている状況を再認識して、何が必要で何が不必要かを吟味・選択し、その情報を組織において共通認識としたうえで方向性を定めていくことが不可欠である。

また自治体組織を構成する職員については、大きな変革期であり、その業務内容、雇用形態、業務のアウトソーシングなど今後のあり方を考えていかなければならない。現在の職員を取り巻く環境は、ここ数年の行財政改革に伴う職員数の削減や今後も改革が継続され

ることによる改革疲れ、加えて住民との協働といった新しい自治への対応など、非常に厳しい状況である。

本町においても、平成13年12月に策定した「財政再建プログラム」により職員数は計画策定時の183人から現在141人（42人）に減少した。計画に位置付けた勸奨退職以外の退職も多く、人的資源が大きく流出した状況であり、組織力の強化、活性化とともに優秀な人材の確保が喫緊の課題である。

組織力の強化、活性化については、先にも述べたとおり情報の共有化を図ることによって進むべきまちづくりの方向について、すべての職員が統一認識をもち、前例踏襲ではなく何かを変えていくという組織風土を創造し、組織改革を実行していかなければならない。なにしろ人の能力は倍も変わらないが、やる気、元気、前向きな姿勢は数倍、数十倍の差があり、それが組織を活性させる大きな要因となるため、職員の資質向上、志気の向上に着実に取り組むことが、地道ではあるが現在の自治体の組織経営に求められているものだと考える。

「分権時代における組織経営を考える - 連続講座」を受講して

河内長野市企画経営室人事グループ

宮 阪 晴 久

私自身昨年度に続く2年目の受講となった。本年度は、組織改革の具体例を中心にゲストスピーカーからの指導を受けた。この中で感じた大きなものとして2つあげられる。一つは現状分析の重要性であり、もう一つは組織改革の長期性・継続性である。

一点目について、よく首長が変わるごとに組織改革が叫ばれる。背景には組織は新しくなければならない、改革しなければならないという意識があるということ。前任者とは違い、良くしているという宣伝に使われているようである。しかし、組織改革は目的ではなく、住民のための行政を実現するための手法であるはずである。そうであるなら、組織改革には、現状分析を徹底して行い、何が問題なのかが明らかにされなければならない。そこから住民のための行政を実現するためには、どこを変え、またはどこを変える必要がないかが明白になる。改革という美名のもとに変える必要のないところまで変えることになってはいけない。したがって、現状分析を徹底して行い何が問題かを把握する必要がある。

二点目については、組織改革は急激にできるものではなく、長い期間をかけて継続した結果であるということである。結局、組織が変わるということは、組織の一人ひとりの考え方が変わり、そして人々の行動が変容していくことである。そのためには、個人が組織の目的を理解し、その目的達成のために個人

が自ら行動していくことが必要である。職員一人ひとりが主体的に変わっていけるような働きかけが必要である。

自らが変わっていくためには、組織への参加と承認が必要である。すなわち組織の一員であるという実感である。自分の行動が組織目標達成に合致し、役立っているという実感があれば、自ら行動できるのではないだろうか。

このような状態になるためには、一朝一夕にはいかない。長い間に身につけた考え方を変えていくのだから、やはり長い時間を要する。しかし、その地道な働きかけが結局は一番の近道なのかもしれない。

経営資源が限られながら、成果は従来以上のものが求められている分権時代において、組織の問題点は何なのかという現状認識の上になたって、人々の行動を組織目標達成の方向に向かわせる地道な息の長い働きかけが必要であると感じた。

連続講座「分権時代における組織経営を考える」に参加して

堺市総務部行政課

宮尾半弥

堺市は、長年の悲願であった政令指定都市の実現に向けて、全庁を挙げて準備作業に取り組んでいる。私も組織管理に携わる一員として、区役所・児童相談所といった必置機関の整備、国・府道の道路管理といった移譲事務を円滑に執行するための体制整備等について、各局と調整を続ける毎日を送っている。

現行の地方自治制度上で最も権限と財源が保障されている政令指定都市を目指し得る自治体であることは誇りであるが、それは表裏一体のものとして、首長の意向が組織全体に容易に浸透しない、行政内部での意思決定・調整に時間を要する、仕事が細分化され個々の職員が仕事に取り組む意義を実感しにくいといった組織規模の大きさゆえの課題を抱えていることに他ならない。

そうした中で本講座を知り、組織管理を行っていくうえで日頃感じていた課題や悩みを解決する糸口を見出せればと参加させていただいた次第である。

本講座を通じて学識経験者の方や先進自治体の方の講義を聞き、意見交換をする中で、先進的と言われる事例が他と同じような課題を抱える中でどのような独自のアプローチで課題解決に取り組んできたかを窺い知ることができ非常に有意義であった。とりわけ複数の事例で取り上げられていた「民間や他自治体の取組をそのまま持ち込んでうまくいかない」「成功事例はリーディングケースでは

無くとも、自分達にとってのプラスアルファの仕掛けを考えている」「改革を行う目的・必要性が十分議論されないまま、改革自体が目的化している例が多い」といった視点は、ともすればその時々組織改革のトレンドを安易に取り入れがちな傾向への反省材料として、常に念頭に置いて組織改革を考えていかなければならないと感じた。

また、特に問題意識として感じていた「トップマネジメントを補佐するための横の連携（管理部門を中心とした上層部の連携）と縦方向の意思疎通（トップ - 管理職 - 職員間の意思疎通）のあり方」についても、海上保安庁といったある種特異な組織を含めて様々な組織に属した方の意見を聴く中で、自分なりの意見・考え方を整理することができ、非常に有意義であった。

当初に掲げた本市の課題は、即効性・実効性のある改革手法が確立されていないものばかりであるが、本講座を通じて習得した知識や考え方をもとに、政令指定都市「堺」の礎となる組織の実現に向け今後も取り組んでいきたいと思う。

連続講座を終えて

枚方市子育て支援室

川 嶋 徹 也

一口に組織といっても様々な組織がある。一番身近な組織といえば、多くの人が「家族」ということになるだろう。「家族」と「自治体」では、同じ組織でもずいぶん違うが、今回の連続講座で共通点もあることに気づいた。

第1回目の田村先生の話の中で、トップマネジメントの重要性を知ることができたが、家族も自治体もトップマネジメントによって組織として歩む方向が大きく違ってくる。そして、両方とも皮肉なことに、組織の構成員にトップを選ぶ権利がないのである。

第2回目の林先生の講座では、京都市の事例から評価の際の基準の設定の重要性に気づかされた。家族においても、親がむやみやたらに子供を叱ったり、またその逆に誉めすぎてもいけない。そこには子供に対するしつけのスタンダードというものが必要なものであり、それが自治体にも少なからず言えるのではないだろうか。

第3回目の永田先生のとときには、個人と組織の関係がとても興味をそそった。組織の中の個人、そして一方では個人にとっての組織があり、それはやはり家族も同様である。

最後に、今回の連続講座において、大学や先進自治体から多くのことを学び、大阪府下の市町村の自治体職員との意見交換ができたことは、自分にとって大きな経験となり、今後の研究に役立つと考えている。今回お話しただいた諸先生方並びに他の自治体職員の皆さん、そして何より愛する家族に心から感謝したいと思う。

「分権時代における組織経営を考える - 連続講座」を受講して

高槻市市長公室行財政改革推進室

川 本 亨

自治体改革に万能薬なし

第1回の講座では、組織改革を行う場合には、組織の現状を把握し、何が問題なのかを検証して、その問題解決のための取り組みを行ってこそ改革の意味があるという話がありました。色々な改革の成功例はありますが、どの自治体も、同じ手法で同じ結果を得る事ができるかは疑問だという事だと思います。私は今、行財政改革推進室に席を置き、行革に携わっていますが、本市が本当に求めている改革のメニューになっているのか、改革のための改革になってはいないかという事を改めて考えさせられました。

自治体も普通の企業に成りつつある？

市民サービス向上、情報公開、行政評価などの一連の流れは、自治体が特殊な存在から、普通の企業のように成ろうとしている過程なのかなと思います。社会的に信頼されている企業が行っている事は、自治体も取り入れるべきという事でしょうか。そう考えると、連続講座でも何度も出てきましたNPMも、その流れの一つではないかなと思います。自治体と企業という社会的な立場の違いはあるにせよ、企業経営のノウハウを、自治体運営に利用できるものは利用するという事だと思います。ただし、ここで重要なことは、NPMだから行うのではなく、改革の手法としてNPMもあるという事です。

自治体の実力に自信をもて

田尾先生は、講座の中で世界を見渡しても日本の自治体の能力は高いと述べておられました。この言葉は非常に心強く、自治体職員として自信を持たなければならないと思います。しかし同時に、組織の能力を高めるには、個人の能力を高める必要があるとも述べられていますので、これは大きな課題です。また先生は、自治体というものを評価した上で、うわべの議論に流されず、地に足のついた改革を求められておられると感じました。これは、自治体という大きな組織の改革の難しさを伝えられているのだと思いました。

最後に

連続講座を終えて一番私が刺激になった事は、同じ立場で受講されている皆さんの自治体運営に対する問題意識の高さです。この事を肌で感じられた事が、私の一番の収穫でした。

また、十分な理解の無いままに受講した私に、丁寧に説明して下さいました田尾先生や講師の皆様には感謝しています。ありがとうございました。

「分権時代における組織経営を考える - 連続講座」をふりかえって

高槻市総務部人事室人事課

須 増 潤

組織改革は、手段なのか目的なのか。各自治体はNPMや民間企業をモデルとした改革手法をこぞって取り入れているが、改革のための改革に陥っていないだろうか。

財政が悪化し市民意識が成熟している中で、地方分権化が叫ばれ、「何かやらねば」という意識は年々高まってきていることと思う。これまでPlan - Do - SeeというマネジメントサイクルのSeeをおろそかにしてきた自治体にとって、またそもそもハイコストである行政という業種において、人・物・金という経営資源を効率的に配分するためには「評価」という概念の定着とその徹底が急務であった。しかしながら理論上それを理解しても、行政における評価制度は未だ成熟されていないといえる。

現在の評価制度の重大な問題点は、問題意識の共有化がなされていないことである。改革に対する意識が醸成されていないがために、改革のツールであるはずの評価が逆効果となり、所謂「評価疲れ」を招いていることも少なくない。改革を取り入れるということは、問題があつてからこそであつて、その問題を個々のレベルで共通認識しなければ、改革はありえないのではないだろうか。

つまり、改革の前に問題ありき。組織の前に個人ありきということはこの研修を通じて学んだような気がする。確かに、目的を単一に絞り込める民間企業とは違い、行政目的は

多岐にわたる。そういった根本的な違いを無視して闇雲に民間の手法を取り入れるのは賢明ではないかもしれない。ただ、問題点さえはっきりしていれば、それに対応する手段としての「改革」は必要である。そしてその問題点を個人が認識し、本気で取り組むことにより組織が変わるのではないだろうか。「改革」にとって最も重要なのは個人の意識改革であり、「評価」の重要性を理解できる職員の育成を図ることもまた、「評価」の果たすべき役割のひとつであると考えられる。

行政評価や人事評価など、自治体組織の改革を成功させるには、改革の必要性とその問題を十分に認識し、単なる模倣でなく自らの現状に則した制度の構築が必要であり、そしてそれは個々の地道な努力によってのみ、なすことができる。民と公の守備範囲の違いを明確にしながら、一刻も早く民間至上主義から脱却し、自治体経営を効率的に行っていくには、そういった個人の気づきが不可欠なのである。

「分権時代における組織経営を考える - 連続講座」を通じて

大東市政策推進部行政経営室

西浦 剛平

「経営とは、ヒト・モノ・カネ・情報の経営要素を組み合わせて、これらを醸成させ、いかに多くのものを生み出すか」。この連続講座を通じて、田尾先生から幾度となく、教えて頂いた内容である。「行政経営とは、経営要素を組み合わせて、市民サービスを向上させること」ということであり、行政にも経営感覚が必要となってくるのは当然である。

歳入が年々減りつづけ、歳出に占める経常経費の割合が高くなるという、財政構造の硬直化が進む中で、ヒト・モノ・カネなどのインプットを可能な限り少なくしていき、アウトプット、アウトカムをなるべく大きくしていくことが行政に求められている。その代表的なツールとして、行政評価システムが挙げられる。

本市においては、平成14年度から研究・開発を進め、平成16年度にようやく事務事業評価の本格実施となったところである。まだまだ、改善の余地はあり、より一層職員の経営感覚（コスト意識等）を高めていく必要があるように感じている。

行政評価と並んで、また人事評価についても、議論のテーマとなった。行政の仕事には、営利を目的としていないことから、どうしても成果を求めにくいものが多く、成果に基づいて人事評価を行うことが難しい。このことから、どうしても横並びの評価にならざるを得ない。つまり、普通に仕事をこなす者と、

身を粉にして頑張っている者との差がつきにくい人事制度・人事評価となっている。

連続講座を通じて、ヒト・モノ・カネ・情報の経営要素の中で、他の経営要素を扱う「ヒト」というファクターが一番重要であると感じた。2007年問題と関連して、平成18年度以降に団塊の世代の大量退職期が到来する。結果として、人件費総額が大きく圧縮されることになるが、市民サービスへと財源をシフトさせることができるのなら、その貢献度は非常に高い。ただ、退職する職員の経験や仕事のノウハウが失われることによる損失も決して小さくはないだろう。ヒトが少なくなる一方で、仕事量は変わらない。組織として、より一層効率的に仕事をしていくことが求められる。そうすることで経営感覚の鋭い、生き残れる自治体になることが必要である。先に述べた行政評価、人事評価等のツールは単なる手段や手法であり、目指しているところは、その先にあるのだということを実感していかなければならない。それが地方分権の目指している、本来の自治体の姿なのかもしれない。

分権時代における自治体経営に必要なもの

池田市総合政策部政策推進課

元 平 修 治

地方分権が進む今日、地方自治体自身で取り組むことのできる範囲が広まってきているが、その中には財源等の問題もあり、地方自治体としては望んではいない業務もある。とはいえ、住民のために存在する地方自治体としてはせずにはおれないし、行う以上はより良いサービスを提供しないといけない。民間企業であれば、利潤追求の結果やらないこともあるが、地方自治体ではそうはいかない。

また、その自治体の背景（面積、人口、財源、自然環境、歴史などあらゆるもの全てを含む）により、それぞれの自治体に違いが生まれ、それが特色にもなっているが、人以外の背景が全て同じであるとしても、全て同じ自治体とはならないと思う。どういうまちを望むかは、まさしく十人十色であり、何を大切にすることも人それぞれであるからである。

ならば、行うことのできる仕事の範囲が広がりながらも、職員数は確実に減ってくるのが見込まれる自治体の職員は、これからどのようにしていけばよいのか。

まず、その業務が本当に自治体でなければできないことであるかどうかを見極め、自治体でなくともできることは他へ任せる。そして、自分がサイクルの早い、変化の時代に対応していくのだという強い意思を持って仕事に取り組むことだと私は思う。

社会一般の意識が変わるとともに、自治体へのニーズも変わってきているのであれば、

当然、自治体経営は、人、モノ、金、情報をいかに組み合わせていくかを考え、自治体へのニーズを汲み取る、人にこそ重点を置いて考えるべきであろう。

そして、意識改革というか、ぜひともこういう人間であってほしい、こういう人間にだけはなってくれるな、というものを明確に打ち出し、各人にしっかりと認識してもらう必要もあると思う。

職員が、それぞれの事業をどれだけ自分のこととして、いかに真摯に受け止められるかである。誰かがではなく、自分がやるのだという意識である。

行政のプロとして真剣に仕事に取り組む。上司の顔をうかがって仕事をするのではなく、お互いに思うことをざっくばらんに言い合える、そんな風通しのよい職場環境も必要である。

まじめに取り組むことを恥ずかしがらない、一生懸命に取り組む“子ども”に戻るこそが、それが必要なかもしれない。

分権時代における組織経営を考える

～ 独自サービス提供による自治体版CRMの実現～

池田市総合政策部 IT政策課

小 松 伸

ヒト・モノ・カネをふんだんに駆使し、トップダウン型の政策策定過程を基調とした大きな政府から、アウトソーシングや地域コミュニティからのボトムアップが主たる指針となりつつある今日、小さな政府としてのより効率的な運用手法の検証が求められているところである。団塊の世代の退職後をも見越した持続的な自治体経営を目指し、今後の行政運営を考える機会として絶好であるとの判断から、この研修に参加した。

昨今、民間企業によって経常的に組み込まれてきたCRM (Customer Relationship Management) が、行政分野においても活用されつつある。顧客の属性・嗜好を熟知することにより顧客満足度を高め、持続的なパートナーシップを構築するマネジメント手法である。今仮に、「C」をCitizenに置き換えたものを自治体版CRMと呼称するなら、正に我々に求められているのは、この自治体版CRMの実現に向けた政策策定・組織作り・システム構築・予算運用であると言えるのではないだろうか。

我々自治体職員が奉職すべき方向性は、住民ニーズに見合った適正な住民サービスを提供するためにこそあり、他の自治体とは違った集客力の入手を可能にする姿勢が、今まさに求められていると考察する。

小さな政府がフラットな階層で繋がることにより互いに補えるジャンルは多岐に渡る。

大阪府で市町村合併が加速しないのは、現行の適度な規模の自治体による、独自性を出した施策の展開意向の表れではないだろうか。

いかに他の自治体での住民サービスと一線を画した個性あるサービスコンテンツを提供するかが、総合サービス業である我々自治体職員にとっての今後の課題であろう。いかに住民を取り込んで満足度を上げてゆくかを常に念頭に置き、自治体版CRMの実現に力を注ぐべきと考える。

自治体共通のサービスが各団体毎に負荷をかけている現状を打開するには、共同アウトソーシングをも視野に入れた自治体間連系が望まれる。自治体間連系によって身軽となった部分を、独自サービスの開発・運用に充てるという好循環を導き出すべく、競争と協働の並行稼働によるバランスのとれた自治体間競争こそが、自治体版CRMの実現への有効なアプローチと考える次第である。

このセミナーを機に、内向きの工夫だけではなく外向きの工夫にこそ焦点を絞り、住民サービスが本来あるべき姿を直視しつつ、柔軟な発想で自治体の組織経営に取り組んでゆきたいと思うに至った。

「分権時代における組織経営を考える - 連続講座」を受講して

豊中市行財政再建対策室

政 近 明 子

本連続講座を受講して、講師の方々のたくさんのお話や、活発な意見交換を通じ、行財政改革を進めるうえでの重要な視点や、実践事例に見られる課題と展望について学ぶことができました。

本市においても、行財政改革の推進は総合計画を推進する上での重点課題に位置づけられており、事務事業評価やチーム制・グループ制の導入などが既に実施されています。さらに、非常に厳しい財政状況下での「財政の健全化」と、地方分権型社会に対応した「持続的・自律的な行財政運営の基盤づくり」を目的に、平成16年11月に「行財政再建指針」「行財政再建計画」を策定、平成17年度から行財政の再建に向けて取り組んでいるところです。

今回、どの講座においても改めて問われていたのは、「何のために行財政改革を行うのか」ということでした。分権時代において、財政の急激な悪化や少子高齢化など環境の変化に対応し、より多様で質の高いサービスを効率的・持続的に市民に提供するための行財政改革だということは、大よそ誰もが認識するところだと考えられます。

では、そのために自分は何をどうすればいいのか？そのビジョンや当事者意識は、往々にして行革担当など一部の職員だけに見られ、全庁的にはまだ浸透していないというのが、事例の中でも触れられていましたし、本市に

おいても否めない現実だと思えます。これには、PR不足という問題以前に、職員一人ひとりが、日々の業務に追われ「変えよう」「変わろう」「やってみよう」という意欲を十分に持てていないことが原因としてあるのではないのでしょうか。

組織は人でもつ限り、一人ひとりがやる気にならないと行財政改革の成果は上がりません。目的に向かって、柔軟かつ前向きな発想で取り組んでいけるようモチベーションを向上するには、「改革疲れ」を起こしている今だからこそ、余裕を持つことや遊び心、創造性を刺激することが必要なのではないかということをお私に痛感しています。

そこで私は、私自身にできることを考え、庁内向け行革情報紙の作成を担当することになったときに、「『難しそう』と敬遠されたら負け」と、くだけた表現も取り入れながら極力わかりやすい情報提供に努め、職員提案制度のPRも、遊び心を感じさせる展開にするようにしました。そして、少しずつではありますが、「よく理解できたよ」「面白い企画だね」「最近、変わってきたね」と好意的な反響をいただくようになりました。小さな一歩ではありますが、本連続講座で分けていただいたパワーを源に着実に歩みを進めていきたいと思えます。

分権時代における組織経営を考える - 連続講座

(概要)

自治体を取り巻く社会経済環境が大きく変化する中、地域の実情にあった、より効率的な行政運営に向け、民間経営的な手法を参考にした様々な取組みが進められています。今後、こうした手法等の導入とともに、実際に業務を担う職員の意識改革や、組織文化の変革を進めることが課題になっています。

人と組織の問題に焦点をあて、職員の能力とやる気を引き出すにはどうすればよいのか、活力ある組織づくりに、どう取り組めばよいのかを考えました。

(期間)

平成17年7月～平成17年10月(5回開催)

(指導助言者)

田尾 雅夫 氏(京都大学大学院経済学研究科教授)

(参加者)

府内市町村職員 11名(組織・行革・人事等の職員)

氏名	市町村名	担当部局
萩原 伸	八尾市	企画財政部地域経営課行政経営室
大植 信洋	能勢町	町長公室政策係
宮阪 晴久	河内長野市	企画経営室人事グループ
宮尾 半弥	堺市	総務部行政課
川嶋 徹也	枚方市	子育て支援室
川本 亨	高槻市	市長公室行財政改革推進室
須増 潤	高槻市	総務部人事室人事課
西浦 剛平	大東市	政策推進部行政経営室
元平 修治	池田市	総合政策部政策推進課
小松 伸	池田市	総合政策部IT政策課
政近 明子	豊中市	行財政再建対策室

(進め方)

指導助言者による問題提起と3名のゲストスピーカーによる講義と意見交換、論点整理。また、公開講座を実施し基調講演や先進自治体職員を招聘し事例発表や意見交換も実施しました。

(スケジュール)

- | | | |
|-----|-----------|-------------------------------|
| 第1回 | 7月15日(金) | 田村 秀 氏 (新潟大学大学院実務法学研究科助教授) |
| | | 「自治体の組織改革のあり方」 |
| 第2回 | 8月 5日(金) | 林 建志 氏 (京都市総務部行政改革課長) |
| | | 「先進自治体事例報告：京都市の市政改革」 |
| 第3回 | 8月19日(金) | 永田 潤子 氏 (大阪市立大学大学院創造都市研究科助教授) |
| | | 「自治体経営改革 - 各地の動きをもとに」 |
| 第4回 | 9月 9日(金) | 田尾 雅夫 氏 (京都大学大学院経済学研究科教授) |
| | | 「指導助言者より、まとめ」 |
| 第5回 | 10月 4日(金) | 公開講座の実施 |
| | | 基調講演 太田 肇 (同志社大学政策学部教授) |
| | | 事例報告 磯村 玲子 (瀬戸市企画部企画課) |
| | | 牧田美佐穂 (福井市政策調整室) |

特別研究一連続講座
分権時代における組織経営を考える
講演録

平成18年3月発行

編集・発行：財団法人 大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター
〒540-0008

大阪府中央区大手前3-1-43
大阪府新別館南館6階

TEL 06-6920-4565

FAX 06-6920-4561

E-mail center-tr@masse.or.jp

協会HP <http://www.masse.or.jp/>