行政経営の概念を用いた組織改革

―行政組織改革の本質を探る―

石田航太　今井良乃　土井卓也
松下優子　宮本亮吾

１章　行政が抱える課題
　１－１　行政課題の一般的見解
　１－２　行政の震災対応　～阪神・淡路大震災～
　１－３　震災時における２つの問題点
　　１－３－１　防災計画の不備
　　１－３－２　組織の実行力の欠如
　１－４　平時の行政課題

２章　経営品質の概念導入とプログラムの実践による組織改革
　２－１　経営品質とは
　　２－１－１　基本概念
　　２－１－２　経営品質向上の実践
　２－２　経営品質導入の取り組み～岩手県滝沢村役場の事例～
　２－３　小括

３章　独自の風土に合わせた組織改革
　３－１　経営の考え方を採り入れた新しい行政運営～三重県津市役所の事例～
　　３－１－１　津市役所における行政運営とは
　　３－１－２　行政経営システムの基本構成
　　３－１－３　行政評価システム
　３－２　モデル部門における組織改革
　３－３　行政組織改革の本質

おわりに

はじめに

近年、日本における経済成長の鈍化が叫ばれている。それでも 2010 年の国内総生産はアメリカ、中国に次いで世界第 3 位であり、世界の約 8.7%を占める。世界でもまだまだ存在感が大きい我が国において、2009 年の産業別国内総生産によると産業別に占める割合はサービス業が全体の約 24%、次いで製造業が約 18%、さらに不動産業が約 13%[1]と続く。ここで我々が注目したのは政府サービスなどの公共サービスが約 10%を占めることである。国内総生産の約 10%を占めるということは、公共サービスを行う行政組織の役割は非常に大きなものであると言える。

そこで行政組織に目を向けてみると、多くの地方公共団体において経費削減、業務の効率化など不断の行政改革が行われていることは言うまでもない。また地方自治法上、地方自治体は事務処理をするに当たり住民の福祉の増進に努めると共に、最少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。そのため行政でも民間企業と同じようにアウトプットの質と量を追及する必要がある。住民ニーズの多様化による行政サービスの向上と規模の適正化や業務の効率化はこれからの地方公共団体の死活問題である。

その中で行政改革において民間企業と同じように経営という概念を取り入れる手法が広く用いられている。自治体のビジョンやあるべき姿を描き、住民を顧客として認識し顧客満足を実現していくのである。しかし民間企業と同じようにその概念をすぐに取り入れられるわけではなく、その概念を取り入れるためには組織全体の意識を根本から変えなければならない。そのためには組織変革の方向性を示すリーダーシップや組織内のコミュニケーション、顧客目線の意識など様々な要素が必要である。そこで様々な要素が包括的に含まれ、経営の概念を取り入れるための一つのツールが日本生産性本部によって考案された。そのツールが経営品質向上プログラムである。経営品質向上プログラムというツールを用い、顧客満足を前提として組織全体の質を高めていくという取り組みが広く行われているのである。

本論文では１章で一般的に行政が抱える課題を抽出するために、阪神・淡路大震災における行政対応の事例を挙げる。次に２章では行政経営の概念を用いた組織変革の例として、経営品質向上プログラムを実践した岩手県滝沢村役場の組織改革の事例を挙げる。最後の３章では行政経営の概念を取り入れ、自らの組織に合わせた改革を実践する三重県津市役所を事例に挙げる。こうした事例研究を用いて行政経営の概念を用いた組織改革の本質を探っていく。

１章　行政が抱える課題

１－１　行政課題の一般的見解

一般的に行政批判と言えば「お役所仕事」、「縦割り組織」、「事なかれ主義」、「税金の無駄遣い」など、山のように出てくるのが現実である。「役所に行くとやる気のない職員に対

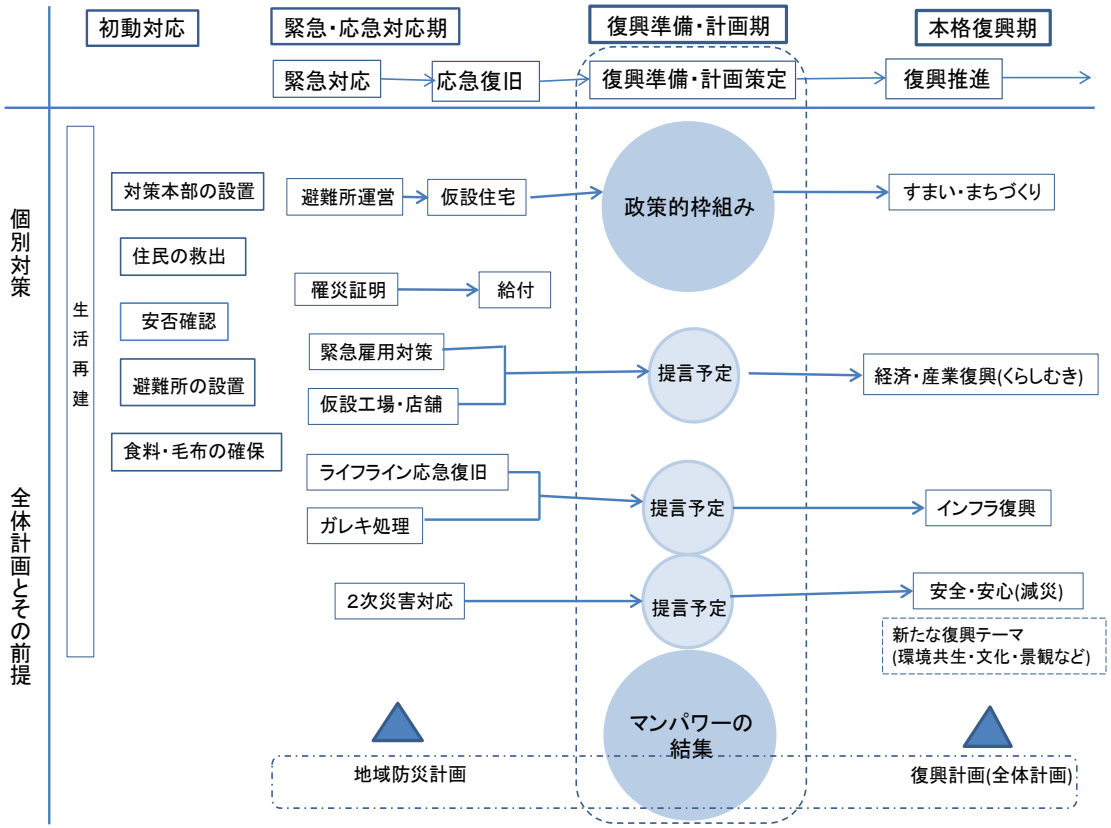
[1] 内閣府ホームページ『産業別国内総生産（2009)』より引用

応され気分を害しただけでなく、色んな部署をたらい回しにされた」といった話は、もはや行政批判における一つの例文のようなものとなっているのかもしれない。しかし行政側からしても三割自治[2]の時代が終わり、財源の確保や地域活性化、少子高齢化問題など首が回らないほど多くの課題を抱えている。そのため行政側としても甘んじてそのような批判を受けているわけではなく、不断の行政改革に取り組んでいるのが現状だ。

これらは我々が一般的に捉えているこのような問題であるが、問題の核心は行政組織のどこにあるのだろうか。そこで我々は地方自治体が組織として抱える問題について探っていきたい。次節では阪神・淡路大震災における有事の行政対応から、行政が抱える問題を抽出する。抽出された問題をさらに現在の行政が一般的に抱えている問題と照らし合わせていく。

１－２　行政の震災対応～阪神・淡路大震災～

震災時における行政対応は下図に見るように、初動対応期、緊急・応急対応期、復興準備・計画期、本格復興期に分けることができる。



図表１：神戸市ＨＰ「東日本大震災からの復旧・復興に関する第一次提言について」より著者作成

[2] 中央集権的な行政、財政制度のために地方自治の裁量性が小さいことを象徴的にいう語

初動対応期とは震災発生後 1 か月間、緊急・応急対応期はその後２か月間、さらに復興準備・計画期はその後６か月間を指し、復興準備・計画期までが震災発生後１年間である。またその後を本格復興期として分けられている。まず初動対応期では対策本部の設置はもちろん、住民の救出、安否確認が最優先であり、行政としてなすべきことが明確である。また避難所[3]を設け、それに伴い食料や毛布などの確保が必要となってくる。次に緊急・応急対応期では、ライフラインの復旧やガレキの撤去、義援金の分配、避難所の運営や仮設住宅の建設が急がれる。初動対応と緊急・応急対応期以降の違いは徐々に復興が進むにつれて住民ニーズが多様化する点である。次に復興準備・計画期では、本格復興期に向けて計画の策定などを行う。そして本格復興期では新たな住まいやまちづくり、経済・産業の復興、インフラの整備の対応を住民の意見を参考にしながら実行することになる。

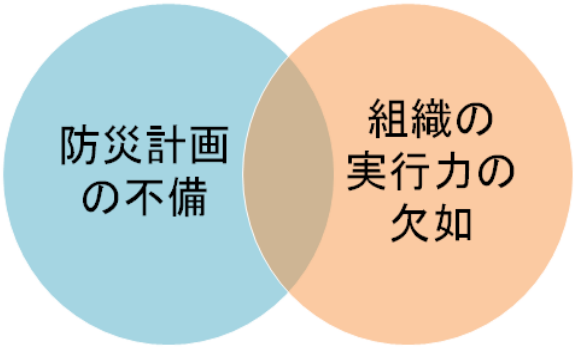
ここで我々が行政対応の問題点を抽出する際、焦点を当てるのは避難所の設置から仮設住宅[4]の建設、待機所[5]の運営などを行う緊急・応急対応期以降の部分である。なぜなら初動対応期はどの自治体であってもなすべきことが明確であり、行政対応において全職員が火事場の馬鹿力のような形で PDCA サイクルをうまく回すことができるからである。また上述したように緊急・応急対応期以降は住民ニーズが少しずつ多様化し、行政の能力が問われる部分であるからだ。さらに緊急・応急対応期においては文献調査[6]でも最も多くの資料が認められ、行政対応の概要だけでなく新聞記事などから住民の意見も幅広く抽出できた。

１－３　震災時の２つの問題点

１－３－１　防災計画の不備

震災当時の資料収集を行う中で行政対応の問題点がいくつか浮き彫りになった。それら多くの問題点は本質的に「防災計画の不備」、「組織の実行力の欠如」の 2 点に分類することができる。

まず防災計画[7]の不備という問題点について触れる。震災後に兵庫県並びに災害救助法の適用を受けた自治体の課長相当職全員に対して行ったアンケート[8] が



図表 2：震災時の二つの問題点(著者作成)

[3] 災害によって短期間の避難生活を余儀無くされた場合に一定期間の避難生活を行う施設
[4] 災害によって居住地が無くなった人たちに対し行政が貸与する仮の住居（応急仮設住宅）
[5] 避難所の代替施設であり、食糧の提供はない
[6] 神戸大学震災文庫の資料より引用
[7] 災害対策基本法に基づき、防災のために処理すべき業務など具体的に定めた計画
[8] 依田博・久米郁夫・刈谷寿夫　1995『阪神・淡路大震災―行政の証言、そして市民』より“震災と行政システムに関するアンケート調査”の研究報告より引用

ある。その中で防災計画についての評価部分によると職員のうち 48.1%が「防災計画が有効ではない・全く有効でない」としている。その評価の理由として「計画機構の不適切」などが挙げられている。その具体的内容には「命令系統があいまい」、「実質的ではない」、「権限や情報連絡体制の不備」などがある。その他には防災計画の内容そのものを十分に把握していなかったという意見も少なくない。「内容の不十分な理解」や「訓練の形骸化」、「作成年次の古さや扱いにくさ」を指摘する声も多い。このように職員が防災計画の内容を習熟するための環境が用意されていなかったと言える。防災計画や災害マニュアルにおいては誰もがどのような事態にでも使用できるように簡潔に手順よく組み立てておく必要がある。

一方でアンケートの中に注目すべき点がある。「住民の要求にこたえるための改善点」として防災計画の見直しと答えているのはわずか 12.2%である点だ。また上記に示した通り、「防災計画は有効でない・全く有効でない」と答えているのは半数近くの 48.1%である。これらのことから防災計画の不備を問題点だと考える職員は多くはないことが見受けられる。防災計画には記載されていない不測の事態にどう対応し、いかに実行するのか。もちろん防災計画は震災時において無くてはならないものである。しかしこれらのアンケートから、教科書的な防災計画に沿って「何を実行すべきか[9]」が重要なのではなく、刻一刻と変化する状況を的確に理解し、「いかに実行すべきか[10]」という次の行動に移していく組織の実行力が重要であることが分かる。これらのことから我々は防災計画の不備という問題点を指摘したが、組織の実行力の欠如という部分をさらに大きな問題点として取り上げたい。

１－３－２　組織の実行力の欠如

公務員の働き方や役所という組織運営の質を左右するポイントとして組織の実行力が重要であると考える。組織の実行力に関する課題として以下の 7 点を挙げる。

・住民ニーズ把握の問題

---

[9] 計画による調整:事前計画にのっとった災害対応　依田博(⇔フィードバックによる調整)『阪神・淡路大震災―行政の証言、そして市民』より引用

[10] フィードバックによる調整：想定外の不足の事態への対応　依田博（⇔計画による調整）『阪神・淡路大震災―行政の証言、そして市民』より引用

まず仮設住宅の供給に関する課題である。神戸市の仮設住宅入居に際しては抽選が行われていた。入居希望地を限定して応募し、そこからさらに優先順位[11]に伴って抽選が行われていく。図表 3 は住民の入居希望地と、神戸市側の建設予定戸数の表である。ここからわかる事は、まず仮設住宅の建設戸数は絶対的に不足している事である。ほとんどの地区で入居希望数が建設予定戸数を圧倒的に上回っており、抽選は極めて高倍率になることが予想される。次に注目すべきは神戸市の建設予定地が西区と北区に集中していることである。2 月 16 日の時点での建設予定戸数 14,550 戸のうち、北区には 2,803 戸、西区には 4,297 戸が計画されている。この 2 つの地区だけで神戸市内のおよそ 57%に及ぶ割合を占めている。しかし被災者の入居希望地について見てみると西区・北区の両地区で占める割合は 3%程度であり、両地区とも定員割れを起こしている。ここから考えられることは神戸市役所側の住民ニーズ把握不足である。例え被災状況が悲惨なものであったとしても、「元々住んでいた土地に住み続けたい」という住民のニーズを神戸市役所側は収集しきれていたのかというところに疑問が残る。

	1/27 募集	2/16 建設予定
東灘区	11563	3222
灘区	10074	311
中央区	5553	1200
兵庫区	9453	271
長田区	12163	349
須磨区	7268	825
垂水区	1611	1272
北区	**1007**	**2803**
西区	**757**	**4297**
神戸市	59449	14550

図表 3：応急仮設住宅建設予定数「仮設住宅に関する問題点」より著者作成

一方で行政側の視点として考慮すべき点もある。市街地には空き地が少なく仮設住宅を建てる土地が不足していた。また空き地があったとしてもそのすべてを仮設住宅に使える訳ではない。災害時に想定される空き地の利用方法として、神戸市はライフライン復旧用地、防災関係機関復旧用地、駐車場用地、臨時ヘリポート、避難所、ごみ・瓦礫置場、救援物資置場、応急仮設住宅建設用地、その他用地の 9 つを挙げている[12]。住民には仮設住宅建設用地や避難所という利用方法が目に留まりやすいため「空き地があるのに」という目線で行政批判が行われていた。しかしそれ以外の利用方法が災害時の行政運営において不可欠であるということを住民側は認識していないと考えられる。

これら両者の立場を踏まえ、もう一度行政側の問題を見直してみる。そこで見えてくる

---

[11] 第一優先順位：60 歳以上の高齢者だけの家庭、重度障がい者のいる家庭、18 歳未満の子供がいる母子家庭　第二順位：65 歳以上の高齢者、3 歳以下の乳幼児、妊婦、18 歳未満の子供が 3 人以上いる―の条件を満たす家庭　第三順位：家族に病弱だったり震災で負傷したりした人がいる家庭　第四順位：その他
1995 年 2 月 18 日大阪読売新聞夕刊記事より引用
[12]神戸市災害時空地管理マニュアルより引用

のは最終的に使われなかった「空き家がある」という点だ。市街地に建設が難しかったからといって郊外に空き家が出ていてはヒト・モノ・カネの無駄遣いでしかない。実際、阪神・淡路大震災における仮設住宅1戸あたりの平均価格は251万8000円[13]であった。最終鍵渡しが行われた直後である1995年8月14日の時点での空き家は1,672戸[14]確認されている。単純計算で約42億円が無駄になっていることが分かる。このように組織が自らの経営資源を十分に理解した上で、住民ニーズに合致した対応を取らなければならない。

・住民目線の欠如

2つ目は避難所から待機所への強制移行の問題についてである。仮設住宅の抽選は1995年1月27日の第一次募集を皮切りに、7月1日の第五次募集まで行われた。しかし抽選に漏れ続けた人や、当選したものの遠隔地の仮設住宅のため入居を断念してきた人などが、依然として多く避難所生活を送っていた。その数は8月20日の時点で市内196ヵ所、6,672名[15]に及んだ。しかし神戸市側は8月20日をもって神戸市内の全ての避難所を解消するという決定を下し、その時点での避難所生活者は全て待機所へと強制的に移行された。しかし待機所では食料の供給が無い。避難者は避難所を出ても住むところもない、だからと言って待機所へ移ったところで食料もない、といった過酷な状況に置かれた。

ここで注目すべきは待機所の場所の発表が行われたのは強制移行が行われるたった2日前の8月18日であったことだ。財政的にも、住民へ自立のきっかけを与えるという意味でも、待機所への移行はある程度やむを得なかった面もあるだろう。しかし待機所の場所という今後の生活の計画を立てる上で重要な情報に関する発表が強制移行直前になったという事は、決して住民目線の対応とは言えないものであると考えられる。

・縦割り組織の弊害

3つ目は市役所内での管轄間の連携についての課題である。これは1995年6月18日の朝日新聞兵庫版の朝刊の記事の抜粋である。被災者はまず避難所に入り、そこから随時仮設住宅へと移っていく。このようなフローからも確認できる通り、役所が取り組むべき課題の中で避難所と仮設住宅に関するタスクが強く関連しており、密接な関係にあることは言うまでもない。それにも関わらず担当部局が違うというのはあくまで

> 『西宮市の場合、**避難所と仮設住宅の担当部局が違う**事も、統廃合の遅れに影響しているという。（略）避難している住民からは「空き家の仮設住宅をなぜ放置しているのかといった厳しい意見が相次いだ。市教委は「**仮設住宅は管轄外で、責任ある答えができない**」と頭を抱えている。』
>
> 1995年6月18日朝日新聞兵庫版朝刊より抜粋

[13] 2011年6月30日記事産経ニュースより引用
[14] 『阪神・淡路大震災の社会学』第2巻第4章「災害対策と避難所、避難者」より引用
[15] 1995年8月21日朝日新聞朝刊記事より引用

行政側の都合であり、被災者の事を考えた組織構造だったとは言い難い。また例え担当部局が違ったとしても情報共有の必要性が指摘される。「管轄外だから知らない」、「担当ではないのでわからない」といった縦割り組織であることの弊害、組織間の連携不足といったところに行政サービスの質が悪いと言われる原因があるのではないだろうか。

・情報管理の問題

４つ目は行政情報の管理における問題点である。この問題については 2 つの事例を挙げる。

まず行政の情報の取り扱いについてである。震災発生直後、食糧不足であったため各自治体は弁当を配給していた。その中で神戸市は地区ごとの弁当の要求数をそのまま避難者数として申請していたことが分かった[16]。しかし実際はというと避難所生活は送っていないが弁当を受け取りに来る住民もおり、その情報の扱い方には誤りがあった。避難者数というのはその後の仮設住宅建設戸数の概算にも深く関わる情報であり、本来正確に取り扱われなければならない。しかし神戸市職員はその事実を知りながら「手が回らなかった」という理由で正確な情報管理と活用を怠っていたのである。

次に行政の情報開示についてである。仮設住宅の第五次募集の段階でも神戸市の中心地に応募が集中しており、依然として郊外には空き仮設住宅が見受けられた。そこで神戸市は郊外の仮設住宅の入居を抽選ではなく、先着順にするという決断を下した。しかし当時の避難所での聞き取り調査の結果では、有効回答者数 165 名のうち約 13%にあたる 22 名はこの情報を知らなかったと証言している[17]。全ての住民に対して平等に情報開示を行うことはもちろん、その方法に至るまで行政は責任を持つべきなのではないだろうか。「情報を開示した」というあくまで行政側からの目線ではなく、「情報が伝わった」という住民側の目線で仕事をしなければ、このような情報開示の不平等性が生まれてくると考えられる。

以上 2 点の事例から見える課題は、行政は正しい情報を正しい方法で扱い、活用し、場合によっては的確に住民に伝える義務を負っているということを認識しなければならないということだ。

・トップの迅速な判断と意思決定の重要性

5 つ目は意思決定の重要性について、神戸市役所へのヒアリング調査を元に触れる。震災直後、神戸の街はガレキの山で覆われていた。その中で、神戸市役所はそのガレキを個人の財産として保存すべきなのか、それともゴミとして除去すべきなのかという決断に迫られていた。そこで当時の神戸市長が「とにかくガレキ除去が何よりも最優先である」という一つの方向性を明示した。そうすることによって市役所の職員も一貫した行動が取れるようになり、スムーズな組織運営がなされたという。ここから見える事は、決断を迫られ

---

[16]『「毎日新聞」が伝えた震災報道 1260 日』より 1995 年 2 月 26 日記事引用
[17]「仮設住宅に関する問題点　入居前と入居後での認識のギャップ」より引用

た時に迅速に状況判断を行い、それらのタスクに優先順位をつけ、的確な意思決定を行っていく事の重要性である。またそれらを判断し、実行に移していくリーダーシップも組織の実行力向上に際して問われる要素の一つであると考えられる。

・統一されたミッションの欠如

6つ目は応急対応期以降の職員の職務意識についてである。震災直後の初動対応の段階では、災害対策本部設置や安否確認など全ての職務の基本となるタスクが数多くあり、やるべき事がはっきりしている。また緊急時であるという認識をどの職員も共通して持っている事から、計画を立てそれを実行し、得た情報などはその日のうちに共有し、次の日からの対応に改善すべき点を修正として加えなければならないという意識が強い。その結果極限状態であるが故に PDCA サイクルが効率的に回っていたという話を神戸市役所へのヒアリング調査で知ることができた。しかしそれも日が経ち、震災直後の緊迫感のある雰囲気が薄れてくると、また以前のように効率的に PDCA サイクルを回すという事が出来なくなってきた。その原因は統一されたミッションの欠落ではないだろうか。有事から平時に戻るにつれて住民側からの要求も拡散する一方、こなすべき課題が減る様子もない。そのような状況下で神戸市役所という一つの組織として今神戸市のために、住民のために何ができるのか、どのような役割を果たすべきなのかという統一された責任感とミッションを維持できるのかどうか、という事が震災対応の組織の実行力を大きく左右するポイントになったと考える。

・自治の重要性

最後に挙げるのは自治についてである。これまでに述べてきたとおり、震災発生時行政のやるべきことが山積しており、一つ一つの対応で手いっぱいになっているというのが現状である。また職員も被災者であり、自分の家族の安否確認もままならないまま「住民のために」という信念を持って働いていた。そこで重要な概念は「とにかく行政にやってもらう」という感覚ではなく、「住民にできることは住民でやる」という自治の意識だ。実際、避難者への調査の中で「住環境を良くするためにはみんなで協力し合う自治会が必要」などといった声が挙がっている[18]。しかしこういった活動は緊急時、それが必要となった時に急にできるものではない。日頃から住民が行政運営に参画する仕組みを作り上げておくことが重要になってくる。地域の助け合いや自主防災も住民との協働で平時から住民意識を高めておくことができるはずだ。だから自治体は平時から住民との協働によって互いが信頼関係を結んだパートナーである必要がある。

このように阪神・淡路大震災を事例に住民ニーズの把握不足と、住民目線の欠如、縦割り組織の弊害、情報管理の問題、迅速な判断と意思決定の重要性、統一されたミッション

[18] 1995 年 4 月 16 日大阪読売新聞朝刊記事より引用

の欠如、自治の重要性など行政組織の対応課題を抽出した。これは有事において行政組織が抱える課題であると位置づける。

１－４　平時に行政が抱える課題

2011 年 2 月時点の全国の地方自治体（東京都特別区を含み、都道府県・政令市は除く）1,730 団体を対象に実施した地方自治体の運営課題実態調査報告書を参考にし、実際に行政ではどのような問題が認識されているのか探っていく。

まず現時点で重点を置く政策課題について見てみると「産業振興」が 65.2%、「地域活性化」が 53.1%、これに「住民との協働」が 47.9%で続く。また 3～5 年程度先に重要な、または重要性を増す政策課題としては「産業振興」が最多で 56.3%、これに「住民との協働」の 49.6%、「地域活性化」の 49.2%が続く。また環境変化や行政運営上の諸課題に対処するための重要なこととして「住民意見の把握」、「職員のモチベーションの維持・向上」、「組織内における経営戦略の浸透」、「住民に対する行政情報の開示」、「首長の意思とリーダーシップ」、「職員意識の融合・一体化」の 6 課題に対して過半数を超過する地方自治体が指摘している。

これらを照らし合わせてみると、上述した有事に行政が抱える課題と平時に抱える課題には共通性があると考えられる。よって我々が阪神・淡路大震災時の行政の対応事例より抽出した課題は、有事に限るものではなく平時に行政が抱える課題として位置づけることができる。

そこで我々はこれらの課題に対して経営品質の概念導入による組織改革が有効なのではないかと考える。よって次章では経営品質の概念導入と経営品質向上プログラムの実践による組織改革に成功した岩手県滝沢村役場を事例として取り挙げる。その事例研究を基に、組織改革を行う過程で組織の現状を振り返り、改善策を試行錯誤する中で身につく能力や取り組みそのものが課題解決に有効であることを論証していく。

２章　経営品質の概念導入とプログラムの実践による組織改革

２－１　経営品質とは

２－１－１　基本概念

企業が顧客に提供する製品・サービスそのものを「価値」とするのではなく、リーダーシップや組織風土、戦略等それらを生み出す全ての経営要素が重要であるとするのが経営品質の概念である。

そもそも日本経営品質賞[19]設立のきっかけは顧客満足推進を考える人たちによる研究会であった。顧客満足は調査と顧客接点改善の問題だけでよいのかという問題意識を持った人たちにより研究会が設立された。この研究会で顧客価値創造に向けての投資は長期的な

[19]日本生産性本部　経営品質協議会主催　日本企業の国際競争力向上を目指して社会経済生産性本部（現日本生産性本部）が 1995 年に創設

成長と利益に結びつくと理解されている。また顧客価値と経営要素をどう結びつけるのかという点において米国の「マルコム・ボルドリッジ国家品質賞[20]」が参考にされた。マルコム・ボルドリッジ国家品質賞では「品質」を第三者による規定品質ではなく、顧客と競争のあり方で決定される戦略的なものと捉えている。戦略的に品質を高めるためには上記のように全体最適で経営を考える事、そして何よりもそのことに気づくプロセスが重要と位置づけている。つまり顧客満足を前提として組織全体で向上させていく事、そういった組織を作り上げていく事が経営品質を向上させるということである。

経営品質向上の実践において考え方の根幹とされているのが 4 つの基本理念である。「顧客本位」、「独自能力」、「社員重視」、「社会との調和」から構成されており、これらの価値を知ることが経営品質向上の実践の第一歩となる。4 つの理念に優先順位はなくすべてをバランスよくスパイラルアップさせる事が求められる。そのためには「顧客」、「変化する競争市場」、「社員」、「社会」との対話により理解を深める事が欠かせない。こうした 4 つの対話により組織は自らの「あるべき姿」を明確にする事ができるのである。その「あるべき姿」が組織を構成する個人レベルで共有できていれば一つ一つの意思決定の基準となり、組織の動くべき方向性が明確になるのである。こうした意思決定を「価値前提」による経営という。

基本理念に基づき「顧客からみたクオリティ」、「リーダーシップ」、「プロセス志向」、「対話による知の創造」、「スピード」、「パートナーシップ」、「フェアネス」といった具体的キーワードに沿って経営品質を向上させていく取り組みが経営品質向上プログラムである。このキーワードは「重視する考え方」とされ、経営の様々な局面で判断や意思決定にあたって指針とするべきであるとされている。

２－１－２　経営品質向上の実践

経営品質向上プログラムでは日本経営品質賞の評価基準にもなっているアセスメント基準を用いてセルフアセスメントを行い、客観的に自らの経営状態を判断する。アセスメント基準は組織プロフィールと 8 つのカテゴリーに分類される 20 のアセスメント項目から構成されており、どの業種・業態の組織にも適応できるフレームワークとなっている。

（1）組織が目指す「理想的な姿」	（2）顧客認識
（3）競争認識	（4）経営資源認識
（5）変革認識	（6）組織情報

図表 4：経営品質向上プログラム　組織プロフィール（アセスメント基準書より著者作成）

具体的に経営品質向上プログラムでは、経営幹部が中心となって組織プロフィールの一つ一つを考え抜く事が求められる。これらの項目は記述回答となっており、回答を作成するプロセスも重要である。組織プロフィールは組織の目指す理想的な姿を考え、組織が取

[20]米国国家経営品質賞とも呼ばれる　製造、サービス、中小、教育、医療などの部門がある

り組むべき経営革新のテーマを導き出すための枠組みである。この枠組みが示すプロセスを以下の通りである。

⑴「あるべき姿」を描く

単にきれいな言葉や抽象的な言葉を作ることではなく、組織のトップが将来を深く洞察し組織の能力を考慮して「どうありたいか」理想的な姿を描く。

⑵顧客を認識する

どこの顧客・市場をターゲットにするのか、ニーズは何か、ニーズに応えるための製品・サービスを考える。

⑶競争環境を認識する

ターゲットとする顧客・市場が決まると競合相手が決まる。その競合相手の現状と将来を認識し、理想的な姿を実現する上での競争上の経営課題を明らかにする。

⑷経営資源を認識する

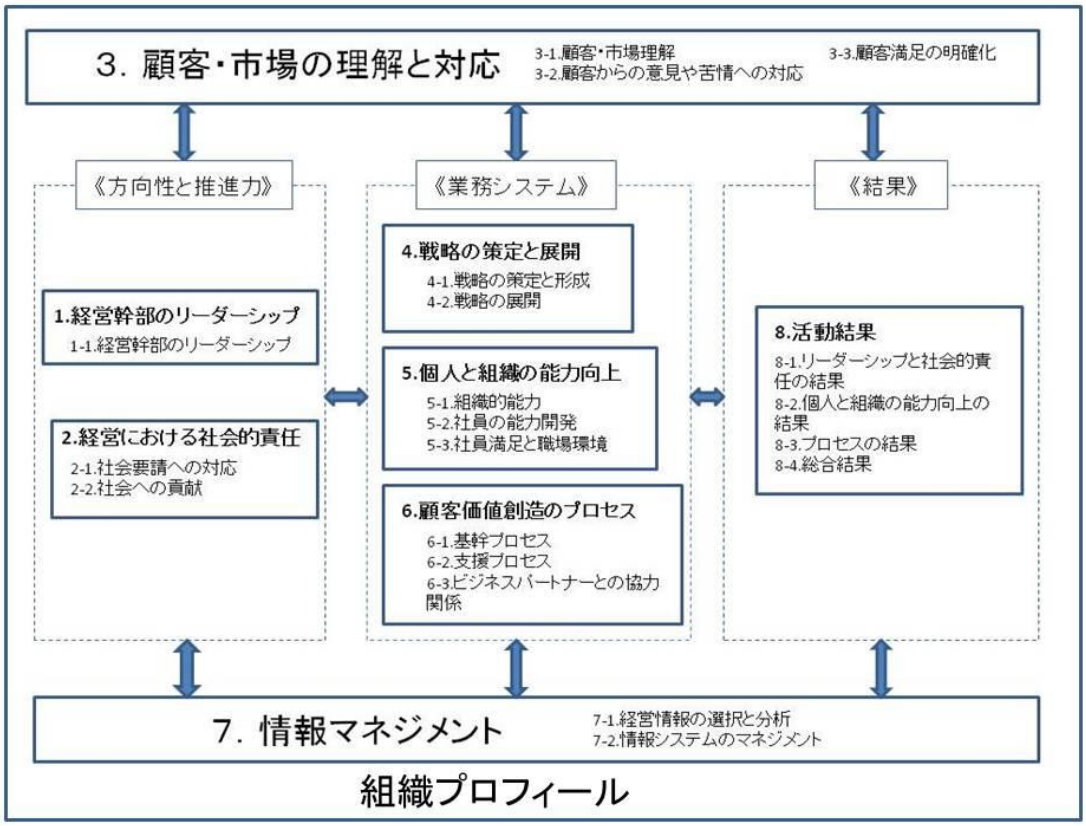
「ヒト」、「モノ」、「カネ」といった経営資源に加え「人や組織に蓄積される技術やノウハウ」、「ビジネスパートナー」も重要な要素と考え、経営資源のどこに重点を置くか決める。

⑸変革認識と革新テーマ

顧客・市場、競争環境、経営資源の 3 つの視点で明らかにした課題を整理し、経営品質の理念を構成する「顧客本位」、「社員重視」、「独自能力」、「社会との調和」という 4 つの要素に照らし合わせて経営革新のテーマを明らかにする。

⑹テーマを具体化する計画と目標を明らかにする

これまで認識した顧客・市場、競争環境の課題や組織の経営資源に裏づけされた技術・ノウハウの強みを考慮し、いつまでに、どのようなやり方で、どのような成果を目指すのかについての計画を具体的に明らかにする。



図表 5：経営品質向上プログラム　8 つのフレームワーク（アセスメント基準書より著者作成）

上記のアセスメント表からも分かるように、組織プロフィールは 8 つのカテゴリーの基盤として位置づけされており、アセスメント基準は経営要素とその相互関連性を示している。組織で行われる活動が経営目的実現のために一貫性が確保され効果的に実施できているかを検証できるのである。

また 8 つのカテゴリーそれぞれのアセスメント項目は以下の(A)(B)(C)の 3 つの記述範囲から構成されている。

・記述範囲(A)

記述範囲(A)ではアセスメント項目で求めていることを推進・実行するに際して基本に据えた目的や方針、考え方を記述し、それらに基づき要求されている事項をどのようなプロセス、方法、手順で実施しているか、またアセスメント項目によっては具体的に何を実施しているかを求めている。これらの内容については、過去のある一定期間において活動結果の振り返りからどう学習し、どのように改善してきたのか、現在に至るそれらの経緯や考え方の変化も含めて記述することを重要としている。

・記述範囲(B)

記述範囲(A)で示した「基本的考え方にもとづく方法および展開」によってプロセスを推進・実践するに際して、「効果が上がっている」「成長が出ている」あるいは「目的を実現している」というのはどのような「状態」なのかを明らかにするとともに、その「状態」

をどのような情報・データによって明らかにしているかを記述範囲(B)では求めている。

ただし数値目標やその測定は重要であるが、それゆえ「効率」のみに目を奪われて管理志向に走ってしまい、大切な「効果」を見失ってしまう恐れがある。重要なことは「数値目標を設定し、それを遵守するために測定すればいい」ということではなく、価値を実現するための「目標は何にすべきか、その結果はどのようなもので把握すればよいかを考える」ことである。つまり、適切な数値目標や効果目標を定め、それを測定する評価尺度・指標が何かを決め、「効果」を正しく測定することである。

・記述範囲(C)

記述範囲(C)では記述範囲(A)(B)で述べられた対象プロセスの目的を実現する方法、展開度とその達成目的に対する実行結果の振り返りとその学習についての記述を求めている。実行した結果から対象プロセスの実行上の課題に留まらず、計画や目標の立て方にまで遡って課題を明らかにするプロセスと、その課題達成にむけて現在どのような取り組みを行っているかを求めている。

具体的には第一に、どのような情報・データを用いて明らかにしたかである。記述範囲(B)で用いている情報・データ、他のアセスメント項目にかかわるプロセス結果、その他さまざまな外部情報・データを整理・分析して課題を認識する場合もある。大切なことは、組織が目指す理想的な姿を実現する上での課題を適切に見出すことができる情報・データを用いているかどうかである。第二は、明らかにした課題は何か、改善・改革の実施にとって重要な発見をすることである。第三は、明らかにした課題を達成する具体的計画内容とその進め方は何かである。この記述範囲(C)では現在のプロセスの実行を通じて何をどのように学習しているかに注目している。つまり、実行した結果をどう認識し、組織目的の実現にむけた課題を発見する機会を自分で作っているかということである。

問題の捉え方は組織の自己革新能力と密接に結びついている。問題が発生しても「たいした問題ではない」としか認識できない組織もあれば、「価値実現に大きな影響を与えかねないので問題を発生させた根本原因は何かを考え、それを生み出しているプロセスの改善が必要だ」と認識できる組織もある。さらに学習能力が高い組織では、こうした問題を生み出すプロセスを作りだしたこれまでのものの見方、考え方に気づき、新たな見方、考え方に基づいた経営課題が自律的に見出せるのである。こうした問題の捉え方の違いがその後の改善・革新の実行度合いの違いを生み出すのである。

以上のように経営品質向上プログラムでは上述した組織プロフィールと 8 つのカテゴリーで構成されているフレームワークを用いて、組織の経営活動を数値化し自分たちで振り返るセルフアセスメントを繰り返すことにより、組織は自己革新能力を段階的に高めることができ学習する組織へと変わり組織の質を向上することができるのである。

この経営品質向上プログラムに取り組み、民間企業でも受賞することが難しい日本経営品質賞を 2006 年に日本の自治体で初めて受賞したのが岩手県滝沢村役場である。滝沢村役

場は、総合評価で『求める価値を戦略的に考え、行動している』[21]レベルとされた。組織の目的とそれを実現する理想的な姿を組織全体で共有し、現状とのギャップ認識し戦略的に行動している。さらに組織内での対話が活発的に行われ、他部門との協力関係が構築され、それぞれの目標は組織全体の目標との一貫性がとられている。また顧客や市場の変化に対して現場は顧客価値実現の原則に基づいて行動し、行動した結果から新たな方法が創造され始めている。それにより活動結果、総合結果ともに改善傾向が見られ、競合を上回っているという評価を得た。次節では滝沢村役場がどのような組織改革を行ってきたかを明らかにしていく。

２－２　経営品質導入の取り組み～岩手県滝沢村役場～

滝沢村は岩手県中部にある盛岡市の北西部に位置する。1889 年の町村制実施により大釜村、篠木村、大沢村、鵜飼村、滝沢村の 5 村が合併し盛岡市のベッドタウンとして開発が続けられてきた。総人口は 2000 年 2 月 15 日には人口 50,000 人に達し、2011 年 12 月現在では 54,238 人、世帯数は 21,034 世帯と日本で最も人口の多い村として知られている。

滝沢村役場が組織改革に取り組み始めたのは1994年に村長に就任した柳村純一氏である。就任当時の組織は知らないことがあれば県に聞けばいいといった情報分析力の欠如、就業時間中はだらだらと無駄に過ごし残業することで残業代を増やす、違う部や課とは交流しない組織同士の壁があるといった「お役所仕事」という言葉通りの組織であった。このような組織を変えるために柳村氏の改革は始まった。以下の年表はその変革の歴史である。

1994.11　柳村純一氏　滝沢村村長就任
　　行政情報公開を宣言
1997.10　全職員に PC を配置　組織改革を宣言
1998.03　庁内 LAN 稼働開始
1998.04　情報公開スタート（自治大臣表彰）
1999.04　情報のフラット化第 1 段階（係制廃止）
1999.05　15 回の地方分権セミナー開催
2000.08　ISO14001 認証取得
2000.11　ISO9001 認証取得
2000.12　行政経営品質外部アセスメント
2001.07　行政マーケティング研修実施
2001.11　経営品質外部アセスメント（11 課）
2002.04　行政経営モデル構築着手
　　組織のフラット化第 2 段階（課長補佐廃止、部制スタート）
2002.10　庁内簡易アセスメント実施（5 課）

[21] 2011 年度版日本経営品質賞 アセスメント基準書 P48（日本経営品質賞委員会）

人事考課制度施行
事務事業評価研修開始
2002.11　行政系理念制定
2003.04　収入役廃止
新しい総合計画策定スタート
2004.03　岩手県経営品質賞ベーシックアワードに申請を宣言、受賞
2004.04　管理職を職員投票で選考
方針展開実施
2005.03　岩手県経営品質賞受賞
2005.04　第 5 次滝沢村総合計画スタート
2006.11　日本経営品質賞受賞
柳村純一氏　滝沢村村長辞任

滝沢村の組織改革の取り組みの事例と合わせて、その改革の大きな成功要素を述べていく。

・対話重視の組織風土

滝沢村役場では「対話重視」の組織風土が形成されており、組織改革の大きな一因となった。もちろん始めから組織風土が形成されていたわけではなく、改革を通して徐々に組織風土変革を遂げていったのである。この組織風土が形成された大きな要因は、経営幹部自らが職員との直接対話により生の声を聞こうという姿勢を示した点である。この姿勢は行政において“聴く心”の重要性を示す行動となり、職員は聴く姿勢の重要性を深く認識するようになった。その結果として自然発生した「部長ミーティング」という取組みがある。これは定例の経営会議[22]とは別に始業前の毎朝 8 時から行うインフォーマルなミーティングである。フォーマルな会議とは違い、そこでは経営に関する重要な問題から職員個々の体調管理についてまで様々な話題が情報交換される。そのような自由闊達な議論ができるという意義は大きく、フォーマルな経営会議の活性化にも大いに貢献している。自由闊達な議論により職場活性化を図る民間企業は多く、滝沢村役場もそうした組織の一つであると言えるだろう。「対話重視」の組織風土は組織内の円滑なコミュニケーションを実現し、滝沢村役場の大きな強みとなっている。

・統一されたミッション

柳村氏は住民の多様なニーズに応える公的サービスの向上のためには中央依存体質から脱却し、住民との新しい関係を構築しなければならないと考えた。つまり滝沢村の経営理念・ビジョン、職員の存在価値と行動指針がなくてはならないのである。滝沢村役場では

[22] 部長 8 人と教育長、村長の 10 人により 2 週間に一度開催される。村の経営についての問題や政策を議論する場

全部署が経営品質向上プログラムに取り組むことで行政経営理念の構築を図った。そのプロセスは形式的なものではなく、多くの時間が割かれ、長い議論の末に結実した。理念の中身もさることながら、策定プロセスを通した職員の認識の共有と意識向上が非常に大きな成果であったといえる。行政経営モデルの作成作業に直接かかわった職員は全職員 300 人の内 80 人に上り、それらの職員が各部署でフィードバックを行い、議論が展開された。一つ一つの議論を全職員参加型で展開した事で社員の納得と満足を得る理念を作り上げる事ができたのである。

滝沢村の理念は「幸せ地域社会を目指します」であり、“地球的視野から地域を見つめ、顧客一人ひとりが求める「幸せ地域社会」の実現をめざし、人々と協働して地域価値の創造に挑戦する”ことである。「幸せ地域社会」とは地方自治の究極の目的である住民の幸福を目指し、特定の人が満足する部分最適だけの社会ではなく、多くの人が満足できる全体最適な社会を求めていくことをイメージしている。また「地球的視野」とは環境という視点からは地球の資源は限りあるものだということ、情報化社会という視点からは政治、経済など様々な物事を世界的レベルで考えていかないといけないということである。また「経営の姿勢」は「確たる経営志心を持って『地域価値』創造に取り組みます」というスローガンを掲げている。また地域価値を創造する姿勢として、接するすべての人々の声に耳を傾け相手の行動を理解して行動を起こせる人間形成をめざす「聴く心を持つ人間」、社会の変化や日常の業務の対応など常に学ぶ姿勢を持ち、より良いサービスの追及のために邁進する「学ぶ姿勢を持つ人間」、時代や住民のニーズに対応した最も有効なサービスを追及するために一人ひとりが耐えず生きいきと挑戦し勇気を持って変革する組織をめざす「変革へ勇気を持つ組織」、社会的責任を持ち、信頼と協働による新たなコミュニティ経営を実践し、人々が誇りを持てる経営体を目指す「人々とともに誇れる気持ちを持つ経営体」の 4 つを挙げている。ここでは職員として、より良い政策を実行していくために不可欠な住民との対話やそれに耳を傾ける姿勢、組織の変革を通して新しい経営体の形成にチャレンジしていこうという姿勢が明確にされている。

「職場の在り方」は「私たちは、人々に学び、一人ひとりが『輝き』を持ち、創造する職場をめざします」というスローガンを掲げている。コミュニケーションと自由闊達な対話を大切にし明るい職場をめざす「相互のふれあいと対話の場」、専門性と地球的視野を持ち、現場や地域の人々から学ぶことで進化する職場をめざす「学ぶ心を大切にする学習の場」、職員一人ひとりが持てる能力を十分に発揮し、やりがいと自己実現が可能な職場をめざす「創造性あふれる場」、時代と地域が求める価値を創造するために常に人々と協働しながら継続的に改善に挑戦していく職場をめざす「継続的改善に挑戦する場」の 4 つを示している。先ほど述べた「経営の姿勢」をより効果的に実現するための職場の在り方をここでは明確に記している。

そして最後に「行動指針」である。これは「―日本一顧客に近い行政活動への挑戦―私たちはか・わ・り・ま・す」を行動指針に掲げている。「か・わ・り・ま・す」にはそれぞ

れ意味が込められいる。「か･･･革新します」、「わ･･･わかりやすく伝えます」、「り･･･理解しあいます」、「ま･･･真心で接します」、「す･･･すばやく行動します」といった言葉は常に向上心を持つこと、率先して情報を伝達していくこと、あらゆる人との対話を大切にしていくこと、誠意を持った対応を心がけること、的確な判断をし迅速に行動することを顧客に明確に示している。

これらはコンサルタント会社に依頼して作られた経営理念でもなく、一部の管理職の人々だけで作られた経営理念でもないため、職員たちは経営理念に従い自ら必死になって住民との協働の活動を展開していった。総合計画を策定していく上でも「地域は、地域みんなでつくる」という対話重視の考え方がされており、形だけのものではなく職員全てが価値を信じて実行している行政経営理念であることがわかる。

・横断的、迅速かつ柔軟な業務遂行

改革前の滝沢村役場では職員の過半数を役職者が占めており、緩慢かつ硬直的な組織となっていた。そこで係長職と課長補佐職を廃止し、課を横断する担当部長制度を新たに設け、そのメンバーで役場経営全般を論議する「経営会議」を設置するという組織ビジョンを掲げた。しかし組織のフラット化では課長の仕事と責任が増大するため、課長には従来の管理から「人的リソースを育成し、使いこなす」というマネジメントの視点を持つ必要性がある。加えて部長を“部門横断的に物事を考えて処理していく経営職”と位置付けることで役場全体のリーダーシップも強化しようとしたのである。

この組織のフラット化は二度にわけて実行されている。まず1999年に係制が廃止された。100 人近くいた係長の役職を外し、代わりに課長の下で働く課の職員の職務を明確にするために「正副担当制」を導入した。担当する職務範囲と権限を示し、「主任主査」と「主任」という肩書ではない役割で責任の所在を明確にした。一つの職務に対して主任主査と主任という複数の職員がチーム制となって担当するようにしたのである。さらに一人が複数の職務を担当することで以前の係の業務を横断的にこなせるようになった。

2002 年、第二段階として課長補佐制を廃止した。担当部長制度と「経営会議」を設け、年功序列に関係なくやる気のある人材 8 人を柳村氏自身が部長に起用した。部長 8 人、村の教育長、村長による「経営会議」は 2 週間に一度開催され、部長 8 人の起用が適材であったため、会議は形骸化されたものではなく非常に価値の高い会議となった。

このようにフラットな組織構造を実現し、組織内での円滑なコミュニケーションという強みを活かす事で滝沢村役場は横断的、迅速かつ柔軟な業務遂行を可能にしたのである。

・住民ニーズの把握

滝沢村役場は経営品質向上プログラムの中で住民を『顧客』、地域を『市場』と捉え、住民と地域の理解を深めている。その際、「対話重視」の組織風土が十分に活かされている。まず滝沢村役場はグループインタビューやアンケートにより住民ニーズを収集した。グル

ープインタビューでは無作為に選ばれた 66 人の住民との話し合いにより、約 600 ものニーズを得ることができた。その意見をプロジェクトメンバー[23]と公募による「新総合計画基本構想策定パートナー[24]」で整理分析し、ありたい姿である「将来像」と「キャッチフレーズ」、集約した思いを「7 つの理念[25]」として導き出した。約 600 のニーズ項目は 47 項目の「最適化条件」として整理され、「7 つの理念」毎に分類し、更に基礎的ニーズ、利便性・快適性ニーズ、生きがいニーズと分類され「たきざわ暮らしのマトリックス[26]」としてまとめられている。これらのニーズをもとに第 5 次滝沢村総合計画の基本構想が構成されている。

またグループインタビューと並行して、地域ごとの「ありたい姿」も座談会形式で議論された。それをもとに地域の住民と地区担当職員が構成する「まちづくり推進委員会」が「地域ビジョン」を導いた。「地域ビジョン」は第 5 次滝沢村総合計画の中に組み込まれており、住民の声が反映したといえる。

さらに、10 年間でめざす状態について「47 の最適化条件」に適合する指標を「めざそう値」として設定し定点観測されている。

このように滝沢村役場では、ニーズを、対話により収集していくこと、整理分析すること、理解・把握し行政活動に反映させること、数値目標を設定し評価することを行っている。これらの活動は形骸化することなく、真の意味でマーケティング活動を実践する事ができていたと言える。そして住民目線での行政活動を実現する事ができているのである。

・経営情報の収集と活用

滝沢村役場は住民目線で透明性のある行政という姿勢で経営情報を収集、活用をしている。資源配分などに関する内部情報や統計的な外部情報のほか、地域を共に創造する住民ニーズに関するデータと変革を推進する職員に関するデータが重要であると考えている。中でも、前述のグループインタビューなどによるニーズの把握と整理、分析は「住民本位」の行政サービスを提供する上で欠かせないものであると捉えており、適切なスパンで把握していくこと、環境変化に対応した指標の見直しが必要であると考えている。これらの情報活用は経営資源の一つである情報の重要性を認識しているからこそである。ここにも滝沢村役場が経営品質の概念による組織を変えた大きな要素があった。また、定例記者会見やホームページ、広報紙といった情報発信の強化も行っている。住民に迅速かつ平等に情報が届く上、透明性のある組織を実現し信頼につながるのである。

---

[23] 総合計画策定のためのビジョン・マーケティングプロジェクトの職員

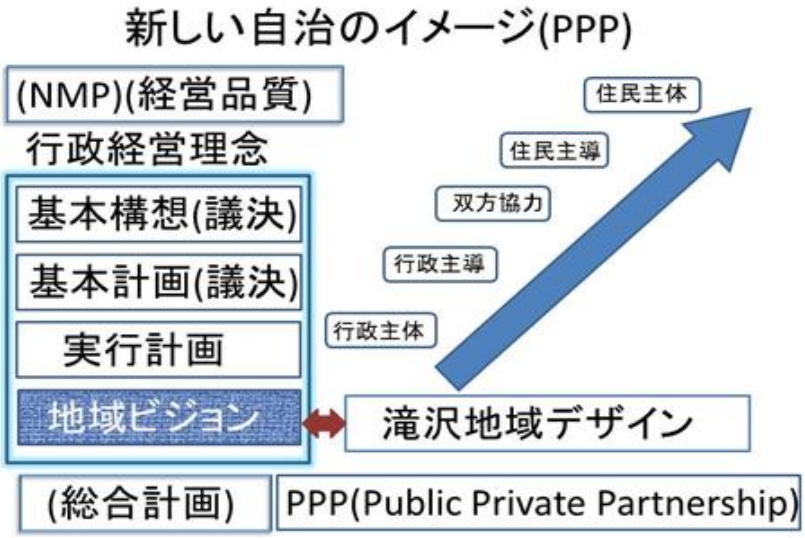
[24] 基本構想策定パートナーの役割はグループインタビューなどから得られた村民の意見を尊重、集約し、新しい総合計画の策定をすること

[25] 住民の具体的な暮らしに注目し、「輝く」「交わる」「支えあう」「育む」「働く」「住む」「創る」という世界中のどこにもない理想的な地域社会を創造するための理念

[26] 47 の最適化条件をその重要性と満足度によって分類したもの
このうちの 44 項目において具体的数値目標である「めざそう値」が定められている

・協働

滝沢村役場が考える「幸せ地域社会」の創造は行政だけで実現できるものではなく、幸せの実現を願う多くの人々の参画と対話が必要になる。だからこそ住民が主体となって地域の公共的課題を克服していく「新しい自治」を目指し、住民の自立を支援する行政を目指している。滝沢村役場では住民協働のイメージについて、「行政主体」「行政主導」「双方協力」「住民主導」「住民主体」の五段階に区分しており、段階的に「住民主体」に向けた変革となるようパートナーの育成支援を進めている。



図表 6：岩手県滝沢村役場 2006 年度経営品質報告書[要約版]より著者作成

実際に協働を進めていく上で前述の地域の「ありたい姿」や「地域ビジョン」、それらを描くプロセスが果たした役割が大きい。「滝沢地域デザイン[27]」には「ありたい姿の実現に向けては住民自ら地域の魅力や課題を見つめ直し、自らの選択と責任で地域デザインを実現化していく事が期待される。また、地域の主体的な参加と行動に加え、住民、事業所、行政等がお互いに尊重し、役割を明確にし、協働で街づくりを進める必要がある」と明記されている。地域デザインは住民の主体的な参加によって実現するものであること、そのためには行政も含めた「協働」こそ重要なのである。また「まちづくり推進委員会は、自らの選択と責任で地域別デザインを実現化する推進主体として位置付け、新たな財政的支援や技術的支援を含めて積極的に活動を支援していくものとする」ともされており、実際に財政的支援を実行している。

その具体的な取り組みの 1 つとして「マイロード支援事業」が挙げられる。この事業を行うきっかけも住民と職員の直接対話によるものだった。生活道を舗装してほしいという住民の声に対して、滝沢村役場は 24 億円の工費を自主財源から捻出する事は現実的ではなかった。そんな中「熱意のあるあなたたちならば、自分たちで造れるのではないか」という職員の問いかけに、住民が感化され事業実施が実現した。住民は労働力を提供し、行政は機材の借り上げや法律上の課題を解決する事で協働し、滝沢村役場の支出は 700 万円に留まった。

この例は滝沢村役場が「幸せ地域社会」のための「新しい自治」を目指し、住民に自治

[27] 2025 年の滝沢村をどういう地域にしたいかという将来像を描いたビジョンのこと

の意識を根付かせ、住民と行政の協働を実現したモデルケースとなっている。

２－３　小括

この章ではまず経営品質の概念と向上プログラムの内容を述べた。次に経営品質の概念と向上プログラムの実践を通して、様々な能力や取組みを生み出した滝沢村役場の改革事例を取り上げた。我々は本章で取り上げた滝沢村役場の改革の成功要素は 1 章で列挙した行政の抱える課題を解決する 1 つのアプローチとなると考えている。しかしここで考えなければならないのは、上記の事例が行政が一般的に抱える課題に対しての解決策として一般化できるのかという点である。次章では他の地方自治体の組織改革を事例として用い、組織改革において経営品質の概念の果たす役割を探っていきたい。

３章　独自の風土に合わせた組織改革

３－１　経営の考え方を取り入れた新しい行政運営～三重県津市役所～

３－１－１　津市役所における行政運営とは

津市は地方分権の流れによって 2006 年に 10 の市町村[28]が合併し、新しい津市に生まれ変わった。津市ではこれまでも行財政改革や事務改善を実行してきたが、他の地方自治体と同様に持続可能な行政組織へと発展していかなければならない。そのためには「地方行政の実行者としてのビジョン」を明確にし、資源の持つ効力や能力を効率よく最大限に発揮させることが必須条件になる。

その中で津市では“新しい「経営」”という概念を取り入れ、行政運営を行っている。その概念とはこれまでの予算・決算による数値的な効率性に加え、市民生活の充足とは何かなどの観点からビジョンを明確にしつつ、政策を選択し、限られた資源を真に求められるサービスに集中していくような行政運営の仕組みとしている。津市ではその概念における 3 つの重要な考え方を示している。まず「業績評価志向」である。サービスの受け手である市民の満足度を指標とし、どれほどの市民満足度を満たすことができたかという「業績成果」で管理しようという考え方である。次に「公共の民間への開放」である。単なる外部委託ではなく地方自治体の公的関与の在り方を明確にしながら、可能な限り公共サービスを企業や民間団体に委ねることで、サービスの効率性と継続性を図るという考え方である。最後に「情報提供の促進」である。これまでの数値などによる報告に加えて、実施した事業に対する評価等を公表して市民と情報を共有することにより、行政と市民が協働してサービスや政策を選択できるようにするというものである。

３－１－２　行政経営システムの基本構成

津市では行政経営システムの基本構成として(1)基本的枠組み、(2)経営品質の向上、(3)経営ビジョンの確立、(4)PDCA サイクル、(5)「行政経営システム」を支える 5 つの柱、(6)

[28] 津市、久居市、河芸町、芸濃町、美里村、安濃町、香良洲町、一志町、白山町、美杉村

既存制度の運用という 6 つを挙げている。

まず基本的枠組みである。これは「経営品質の向上」、「経営ビジョンの確立」を津市のマネジメントのベースに位置づけ、あらゆる行政活動が PDCA サイクルに基づいて相互に連携し、持続的に発展していくための行政運営の仕組みのことを指している。次に経営の向上である。「市民に価値のある」サービスを生み出し続けるために、市役所のあらゆる仕組みが相互に連携して、組織の目標(あるべき姿)に向かって整合性を持って展開する組織運営の在り方を目指している。3 つ目は経営ビジョンの確立である。津市としては「環境と共生し、心豊かで元気あふれる美しい県都」をビジョンとして定めており、組織内の各階層でもビジョンの確立を目指している。4 つ目は目標水準を設定し、その目標に向けて戦略を展開し、その成果の度合いを評価し、その評価結果に基づいた改善を図るという PDCA サイクルである。5 つ目は「行政経営システム」を支える 5 つの柱である。実際に PDCA サイクルを動かしていくための具体的な行政活動として「トップマネジメント機能の強化」、「事業部門の自立」、「事業部門ビジョンの確立」、「市民と行政のパートナーシップの確立」、「職員満足度の向上」を挙げている。6 つ目は既存制度の運用である。既に導入されている組織目標管理制度、人材評価システム、業務改善提案制度などを、経営品質向上の考え方をベースとした PDCA サイクルに有機的に連動させることにより、一体的な行政運営の流れを構築するものである。

３－１－３　行政評価システム

津市役所では市民満足度の高い行政運営を推進していくために行政評価システムを導入している。行政評価システムとは投入した予算や人材、時間などの経営資源によって行政活動がどのような成果をあげたかを測定する仕組みである。事業の有効性や組織経営の在り方などをわかりやすい指標を設けて継続的に検証を行い、その評価結果に応じた業務改善を繰り返していく。またそれにより職員の能力や意欲向上に繋げることを目的にしている。

行政評価システムは「政策評価」、「事務事業評価」、「業績評価」の 3 つを一体的に行うものである。「政策評価」とは、総合計画における重点プログラム[29]を対象に行う。重点プログラムを構成する事業部門の部長は前年度の取組内容を自己評価し、新年度の達成目標を設定する。津市では 11 月に中間点検を実施し、進行状況の点検と課題の把握を行い翌年の事業展開について検討している。政策評価は各事業を個々に捉えるのではなく総合的に把握し、重点プログラム全体の進め方について評価するものである。次に「事務事業評価」では各事業の予算を対象としている。前年度の事業実績についてその達成度や業務改善による成果などを点検・自己評価し、その評価を参考に事業の拡大や縮小などの今後の方向性を翌年度の予算編成に反映させる。最後に「業績評価」は経営方針など設定したビジョンを実現するための経営資源の活用状況や業務改善、そのために必要な人材育成の実施状

[29] 総合計画の中で重点的に取り組む事業をまとめたもの

況について点検・評価する。部長等は事業の経営方針について「事業部門経営戦略シート[30]」を、課長等は課の経営方針について「課組織目標管理シート[31]」を作成する。

これにより住民から真に求められるサービスへ重点的に投資する施策展開を図るだけでなく、組織経営の在り方を評価することで、より少ない人材でより高い行政サービスを提供できる行政になることを目指している。

一方、津市ではこれらのような組織の目指すべき方向性を掲げ、行政評価システムのような振り返りを行っていても、全体的な組織改善には至っていないのが現状である。行政改革の方向性を綺麗に文章化し、職員たちがどれだけそれを理解していても、市長や議会を向いて仕事をしてしまう管理職、公務員の前例踏襲主義の弊害などにより、組織全体が変わるということは難しいのである。そこで津市では“モデル部門[32]”の設置によって一つの部署や課など小さな組織から変わろうとしている。なぜなら他部署での成功事例を目の当たりにすることで自分の部署を見つめ直すきっかけになり、またモデル部門で組織改革を経験した職員が異動となった次の部署でも同じような意図で取り組みを進めていってくれるという波及効果を期待しているためだ。この取り組みの成功事例を行政経営課職員へのヒアリングを通じて知ることができた。次節ではその行政経営課による取り組みについて述べる。

３－２　モデル部門における組織改革

津市役所では全庁的な取り組みではなく、“モデル部門”の設置という形で改革を進めている。ここでは実際にモデル部門として改革に取り組み組織改革に成功した市民課の事例と、現在苦しみながらも改革に取り組んでいる保険年金課の事例を紹介する。

・市民課の事例

市民課には外国人登録担当、戸籍担当、管理担当、窓口担当の４つの担当がある。しかし改革以前はそれらの担当に見えない壁があった。横の連携が取れていないことの象徴として「行政の仕事は縦割りである」とよく批判されるが、当時の市民課は“マス割り”と表現される程、課というチームではなく個人で仕事をこなしているという状態であった。ひっきりなしに訪れる住民の対応にただただ追われ、そこでの仕事内容は職員一人ひとりの仕事へのやりがいに結びつくものではなかった。

そこでまず重視されたことは「対話」であった。これは改革当初から「何でも思っていることは本音で言い合える組織にしたい」という思いがあったためだ。とは言え初めはな

---

30 事業部の組織経営ビジョン、事業戦略ビジョン、ターゲット、優位性、重点政策への取り組み、人材育成の取り組みなどを示すもの

31 課の組織経営ビジョン、具体的戦略目標、取り組み内容、改善目標、経営資源の活用方策、人材育成の取り組みなどを示すもの

32 津市役所の中でも集中的に組織改革に取り組む部門　文字通り他の部門の組織改革モデルとなることを目的として設置されている

かなか本音で語り合うことができないのが現状だった。しかし市民課のコアメンバーとの話し合いを重ねる度に少しずつではあるが本音で話し合えるようになり、自然と何か困ったことや相談すべき案件があれば話ができるチームとしての組織風土が構築されていった。そしてその風土は既存のシステムの改善や、新たな取り組みの提案という形で現れるようになってきた。具体的にはフロアマネジャーという役職を設置し、窓口に常駐させるようにした。住民に難しい書類の記入方法を教えたり、必要な手続きの手順を案内したりする役目を果たした。そうすると住民が窓口に来る時点では書類が抜け目なく完成しており、それは住民満足の向上だけではなく実際の窓口対応にかかる時間も短縮された。他にも担当部門ごとに手作りの看板を作りテープで表示するなど、職員の声から上がった改善活動、提案活動が継続して行われている。

・保険年金課の事例

別の事例として保険年金課の事例を挙げる。ここは現在組織改革に取り組んでいる部署である。しかし改革以前の組織の状態は他の部署と比べても劣悪だった。保険年金課ということもあり、クレーム対応の仕事が非常に多くやりがいを感じている職員は少なかった。

我々はこの課に関するヒアリングを行う中である女性職員 2 名の衝撃的なエピソードを聞いた。ある時その職員の一人は役所に来ることのできないお年寄りに対して直筆の手紙を同封するという思いやりのある行動を取った。数日後役所にその女性職員宛てに 1 本の電話が入り、名前を呼ばれた時に彼女は「何のクレームを言われるのか」と恐れた。しかし電話に出てみると先日彼女がした付加価値の提供に対するお年寄りからのお礼の電話であった。そこで彼女が感じたことは安堵感ではなく「こんなにハラハラするのだったら、もう付加価値の提供なんてやめよう。」ということだった。

もう一名の女性職員の話も耳を疑うようなものであった。保険年金課では窓口に直接来る住民だけでなく電話での対応も多い。次々にかかってくる電話への対応に追われ、そこには住民目線や顧客満足向上といった考え方は見受けられない。具体的には電話を耳に挟みながら住民の声に生返事をし、手元では別の仕事を進めるという状態であった。その理由として彼女は「電話を繋いでいる間は他の電話を取らなくて済むから。」と平然と言い放つのだ。

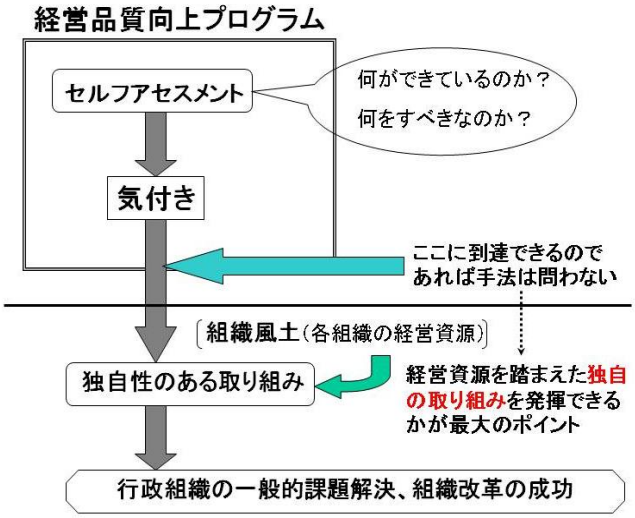
この 2 名の職員のエピソードは実に衝撃的な内容であった。しかしこれが地方自治体の現状なのだ。このような状況に置かれている組織の改革は当然思うように進まない。まずは本音が聞きたいと思い話し合いの場を設けようとしても、職員自身なぜ自分がその場に呼ばれているのかも理解しておらず、「悪いところがあるなら言ってください。直しますから。」という姿勢を崩さない。そこでまずは仕事の話ではなく、役所に入ろうと思った経緯などから話をすることを心掛けた。それは職員としてではなく“一人の人間として”の対話であった。そうすることで全く進まなかった話し合いからもようやく少しずつ本音が出始めた。現在では住民にわかりやすいように窓口の導線の色分けや文具の整理などを行う

まで動き出している。当時のことを振り返り「彼らに成果を求めるのは早すぎた」と行政経営課の職員は語る。それはマニュアルなどでは解決できない人と人との関わり方の問題だからだ。「人を動かすのはプログラムではなく人である」。その考え方を基に目の前にいる一人ひとりとの対話を重ね、自らの組織が持つ経営資源を認識した上で独自の取り組みや工夫を行うことに意義がある。

津市役所の事例はまだまだ小さな一歩にすぎないが、こういった地道な活動とその継続しかない。今ここに挙げた事例というのは津市役所全体の取り組み事例ではなく、あくまで役所という大きな組織内の一部の改革にすぎない。しかし一部門での小さな改革の輪が少しずつでも大きな輪となって組織全体を変えていけるという波及効果を狙う、それが津市役所独自の組織改革である。

３－３　行政組織改革の本質

このような津市役所における組織改革の事例は、表面上では滝沢村役場のように経営品質向上プログラムを導入している自治体の事例とさほど変わりはない。しかし実際に組織の中で改革を進めている部門に焦点を絞って見てみると、行政経営において大切にしている考え方や根本的な概念は残しつつも、そこには津市役所の独自性が見て取れた。それは10 市町村が合併してできた組織構造、議会や市長の方を向いて仕事をする管理職、その中でも必死に組織を変えようとする職員等、“津市役所の組織風土”が反映されているからだ。さらには日本の工業の中心地である中京工業地帯に含まれた立地、三重県の県庁所在地であるという組織としての重い役割、一方で過疎化に悩む地区を抱えているという“津市の組織風土”も組織改革を行う上で重要な要素であり、その組織風土に対応するためには取り組みに独自性が必要となってくるのである。



図表 7：行政組織改革の概念図(著者作成)

経営品質向上プログラムは「経営全体をどの組織にも共通するフレームワークを用いて経営の状態を見る[33]」ものとして位置づけられている。確かに対話重視、顧客目線などの要素は行政経営において重要であることは間違いない。事例研究として挙げた滝沢村役場にとって経営品質向上プログラムとは重要な“気づき”のきっかけであり、自己認識の第一歩であった。しかし組織改革を行う上で不可欠なことはこれらの要素を各組織に合った形で落とし込むことであって、その手法は経営品質向上プログラムの実行、つまりはセルフ

[33] 日本経営品質賞委員会「2011 年度版日本経営品質賞アセスメント基準書」P22 より引用

アセスメントに留まるものではない。重要なことは自らの組織を見つめ直し、自らの組織に合った工夫をすることである。滝沢村役場の改革の評価すべき点は、経営品質向上プログラムによる“気づき”の先に、滝沢村の持つ経営資源を見つめ直し、理解した上で独自の取り組みを行ったことである。それが具体的にはグループインタビューやフラット化であった。その結果として一般的な行政が抱える課題を解決できるだけの能力が組織全体として身に付いたのだ。これは当然、他の自治体が単純に真似れば良いというものでないことは明らかだ。津市役所のように経営品質向上プログラムという手法を使わずとも自らの組織の現状を把握し、「今何をすべきか」ということを明確に理解できていれば、その先にある独自の取り組みの実行、さらには組織力の向上という部分にまで結びつけることができるのである。

おわりに

本論文ではまず阪神・淡路大震災の事例を基に行政組織が一般的に抱える課題を抽出した。そして解決策として、行政経営の概念を導入することによる組織改革の過程で身につく能力や取り組みそのものが有効に働くということを論証してきた。そして岩手県滝沢村役場の事例を取り上げ、組織改革の第一歩である自己認識の手法として経営品質向上プログラムを紹介した。しかし組織改革の本質として重要なことは経営品質向上プログラムを単に実践することでも、それに成功した組織を真似ることでもない。組織の現状を認識した上で、経営資源や組織風土に基づいた独自の取り組みを行うことであるとわかった。

これは文献研究だけを元にして辿り着いた結論ではない。岩手県滝沢村役場や三重県津市役所を初め、兵庫県川西市役所、神戸市役所などへのフィールドワークを通して現場職員の生の声を多く聞くことができたことが大きな要因である。また昨年 8 月には各地方自治体の独自の取り組み事例やその進捗状況などを発表する自治体マネジメント実践会議に参加させて頂いた。その会議では組織改革の同じ苦しみを共有し、相互学習のための建設的な意見交換がなされていた。こういった地道な活動は一度試みたからといって容易に実を結ぶものではない。しかし継続していくことで個々に目指すべき組織への改革や、自治体組織が一般的に抱える課題解決に有効に働いていくであろう。

行政運営において“経営”の概念を導入するということはもはや稀な事例ではない。ビジョンを描き、目標とするところへ対話を繰り返しながら向かっていくということはこれからの地方自治体の運営には必要不可欠なものである。「地方自治体の組織改革において行政経営という概念導入の必要性があり、さらに実行段階で独自性の反映が重要である」ということを我々の結論とする。苦しみながらも不断の組織改革に取り組む地方自治体において、その成功と行政の抱える一般的課題の解決を願って本論文を締めくくりたい。

参考文献

- 溝上憲文(2007)「『日本一の村』を超優良企業に変えた男」講談社
- 岩手県滝沢村(2010)「第 5 次滝沢村総合計画基本構想―滝沢地域社会計画―」
- 岩手県滝沢村(2010)「滝沢地域社会報告書 2010」
- 岩手県滝沢村(2010)「～滝沢村の行政経営について～視察資料」
- 日本経営品質賞委員会(2011)「日本経営品質賞 アセスメント基準書」生産性出版/日本生産性本部
- 日本経営品質賞委員会(2007)「岩手県滝沢村 2006 年度版経営品質報告書[要約版]」
- 「滝沢村ホームページ」(2012/01/17) http://www.vill.takizawa.iwate.jp/
- 依田博 編・著(2000)「阪神・淡路大震災―行政の証言、そして市民」(有)くんぷる
- 神戸市 HP「東日本大震災からの復旧・復興に関する第一次提言について」(2011/01/18) http://www.city.kobe.lg.jp/safety/hanshinawaji/data/keyword/50/img/201106230401.pdf
- 神戸市行財政局経営課(2003)「City of こうべ みんなで始めよう！経営品質向上のためのアセスメントガイド」
- [編集責任]毎日新聞大阪本社 震災取材班(1998)「『毎日新聞』が伝えた震災報道 1260 日 1995.1.17～1998.7.17」六甲出版販売
- 情報センター(1995)「仮設住宅に関する問題点 仮設住宅に入居前と入居後での認識のギャップ」
- 神戸市行財政局「災害時空地管理マニュアル」
- 神戸医療生活共同組合(1995)「おまえらもはよ逃げてくれ 阪神大震災 神戸医療生協の活動記録」
- 神戸復興新聞(1995/08/29)「特集:7 ヶ月が経過して取り残されている人々 避難所と待機所」
- 大阪読売新聞(1995/02/18)「阪神大震災 足りるのか仮設住宅 建設予定は 4 万戸、応募は 9 万世帯」
- 大阪読売新聞(1995/04/16)「阪神大震災 3 ヶ月『仮設住宅』自立と共生と医療、ごみ、防犯･･･難題も多く」
- 朝日新聞兵庫版(1995/06/18)「残る避難所、難航する統廃合 阪神大震災から 5 ヶ月」
- 産経ニュース(2012/01/19) http://sankei.jp.msn.com/affairs/news/110630/dst11063000300001-n1.htm
- 岩崎信彦、鵜飼孝造、浦野正樹、辻勝次、似田貝香門、野田隆、山本剛郎(1999)「阪神・淡路大震災の社会学」昭和堂
- 津市ホームページ(2012/01/18) http:// www.info.city.tsu.mie.jp/
- 津市(2008)「行政評価システム(試行検討案)」
- 津市(2008)「新たな行政経営システムへの移行～経営型の行政運営システム～」

フィールドワーク先

- 岩手県滝沢村役場
- 兵庫県香美町役場
- 兵庫県川西市役所
- 兵庫県神戸市役所
- 三重県津市役所
- 財団法人神戸都市問題研究所
- 神戸大学社会学部系図書館 震災文庫

- 滝沢村役場前村長 柳村純一氏
- 京都文教大学教授 依田博氏