

行政組織の組織風土と変革要因に関する考察 ～「行政組織の組織風土改革に関する実態調査」結果にもとづく分析～

宮入 小夜子*¹

本稿は、2009年7月に全国の1万人以上の都道府県・市区町村を対象に行った「行政組織の組織風土改革に関する実態調査」(N=509)をもとに、どのような要因が行政組織の改革実現に寄与するのかについて、仮説モデルを提示することを目的とした。

調査結果からは、行政組織の組織風土を規定する範囲としての組織の境界に対する認識が曖昧であることが示唆され、「地域」と「役所」の混同が見られた。行政組織においては組織風土改革を重視する割合は6割程度に止まり、その内容も職員個人の意識改革を掲げているところが大多数であった。

組織風土・職員意識改革に関連した質問項目のクロス集計から、(1) 首長が組織風土・体質および職員意識の改革について重視し、マニフェストに明記している場合、総合計画や行政改革プランに組織風土・職員意識の改革に関する項目が明記される可能性が高まる。(2) 首長のマニフェストに掲げられた改革ビジョンが計画に反映されることで、新たな制度の導入や、それに基づく行動を促進させる可能性が高まる。(3) 総合計画や自治基本条例の中に行政組織(役所)としての理念やビジョンが明記されている場合、組織風土・職員意識改革に関する項目が総合計画等に明記され、コミュニケーションの機会を増やし、具体的な業務や行動の改革に繋げていく可能性を高める、といった仮説が導き出された。

..... キーワード

地方自治体 行政組織 組織風土改革 組織境界

1. 問題意識

2000年4月の地方分権一括法施行に伴い、政策主体としての自治体の法令解釈権と自治立法権を拡大するとともに、自治体政策に対する国の関与が縮小された。このことにより、地方公共団体には、国に依存しない自主的・自律的な行政運営体制と自己決定能力の向上が求められるようになった。また、地方税財源をめぐる課題に対しては、税源移譲、国庫補助負担金、地方交付税改革につ

いて一体的に取り組む、いわゆる「三位一体改革」が2005年11月に政府与党によって合意された。

2006年12月には地方分権改革推進法が成立し、2009年9月の政権交代以降、政府は2009年11月17日の閣議決定により、内閣府に「地域主権戦略会議」を設置し、地方分権から地方主権へと変革を加速させようとしている⁽¹⁾。それによって、一層の住民の主体的な参画、協働を推進することが求められるようになってきた。

また、近年はマニフェストを掲げて住民の負託を受けた首長が改選される例が増加し⁽²⁾、国からの定数削減の要請とともに、長年慣習的に行われてきた業務のやり方は見直しを迫られている⁽³⁾。公のためにと継続されてきた事業は、「事業仕分け」などによって目的や使命を説明できない場合

2010年10月12日受理

A Study on the Organizational Climate of Local Governments
An Analysis of the Factors which Result in Administrative
Organizational Changes

*1 Sayoko MIYAIRI

日本橋学館大学リベラルアーツ学部

は廃止や民間に任せるなど、行政組織職員および組織の説明能力や成果に対する責任も厳しく問われるようになってきた。

このような状況の下、行政組織において、個人の意識の改革と組織風土の改革が首長のリーダーシップとどのように関連付けられ、実効性をあげているのか。また、地域ビジョン実現の執行機関としての役割を果たすために、行政組織はどのようにして組織および職員の価値観や行動規範を変えられることができるのかということをはっきりさせる必要がある。

民間では、企業風土や体質面にまで踏み込んで変革を進めた企業の業績回復した例が報告されているが⁽⁴⁾、行政組織における組織風土や体質改革については事例報告がほとんどで⁽⁵⁾、体系的な研究は少ない。

地方分権の形態（国からの通達による総合計画策定、条例制定、組織構造など）は整えられても、それが本当に目指す地域の姿を実現するための組織として機能しなければ、国が目指す地方主権による自治体経営の実現は困難であろう。企業のように、経営環境の変化への適応が生き残りの条件である組織とは異なる特性を行政組織が持っているとしても、同様に環境変化への適応ができなければ、組織は機能不全に陥る恐れがある。

本稿では、昨年7月に実施した「行政組織の組織風土改革に関する実態調査」（宮入，2009）の結果から得られた示唆をもとに、どのような要因が行政組織の改革実現に寄与するのかについて、仮説モデルを提示することを目的としたい。

2. 組織風土の概念と組織風土改革

組織風土の定義に関しては、研究者の間でもまだ概念が確立しているとは言えない段階ではあるが、一般的には「組織成員によって知覚された組織特性」（占部・海道，1991）と定義され、「仕事環境で生活し、活動している人が、直接的にあるいは間接的に認知し、メンバーのモチベーションや行動に影響を及ぼすと考えられる一連の仕事環境の測定可能な特性」（Litwin & Stringer,

1974）と言われている。

組織風土に関する既存研究については、産業・組織心理学および組織行動論の分野における歴史を概観して、福間（2006）が包括的な分析を行っている。ここでは、研究動機となった問題意識をもとに、①組織風土概念の確立・緻密化、②組織風土とその関連要因の区別、③組織風土の測定尺度、④組織風土と高い業績の達成、という4つの分類がなされている。

これらの区分の中から、福間（2006）は、組織風土研究の一般的特徴を抽出し、組織風土を「組織におけるメンバーの行動パターンを規定する要因」として捉えた。その上で、「組織風土は組織の表層的な面を強調しており、目に見えるもの、メンバーが感じることでできるものであり、変えようとすれば変えることでできるものである」と結論づけている。

組織風土の概念は、①広く文化的・社会的構造の中で形成され、企業組織の中でのその構成員が示す意識、行動のパターン、と、②これらの構成員の意識、行動に影響を及ぼし、あるいはそれらに枠組を提供しようとする企業が持つ制度・慣習、の相互作用によって作られる（柴田，1988）と捉えられる。

実際の企業や組織における変革の多くは、組織構造や戦略、制度などの明示的な公式組織の改革を中心としたものとなっているが、これらの要素は変革の核心ではないと言われている（Bartlett, C. & Ghoshal, S., 1997; Kotter & Cohen, 2002）。つまり、これらの戦略を実行し、制度を機能させるためには、組織成員を動機づけ、行動に影響を及ぼす組織風土の変革課題を明確にし、組織内で共有することが重要となる。

また、組織風土改革においては、当該組織が実現すべきビジョンの共有度合、納得感、自己の役割や成果についての認識および変革のために求められる新たな役割行動に対する認識度合とその受容性、組織規範、組織内の人的ネットワーク、協力関係、組織及び組織目標に対するコミットメントなど、様々な要素が複雑に絡み合って実現でき

るものと考えられる。

3. 行政組織の特徴と組織を取り巻く環境の変化

行政組織の組織風土に関して、天野（2004）は、「国からの機関委任という事務処理方式が、地方自治体の行政組織風土を形成させた」と述べている。長年、中央省庁の下部機関として位置付けられていた地方公共団体との上下関係が、自治体の行政組織を安定的な環境に置いていたといえる。

しかしながら、自治体の行政組織は現在、住民や地域の関係団体だけではなく、中央省庁、府県および隣接自治体などからの直接間接の外部的な圧力を受けながら、あいまいで不安定な環境の中で、組織運営においては不確定要素となる目標葛藤を取り込みながら、臨機応変で柔軟な意思決定を行っていくことが求められている（入江，2000）。

公組織では、目標を具体化し特定化すればするほど、利害の不一致は顕著になり、対立し、調整がますます困難になるため、手段と目的の関係を具体化することを避けて、組織内部や外部との均衡を維持しているのである。このことは、公組織において目標が特定されず、拡散的にさせる要因となっている（田尾，1997）。

行政職員の意識や行動を規定すると考えられる自治体組織特有の環境として、田中・日置・田尾（1991）は、(1) 抽象化された目標、(2) ゼネラリスト重視の人材管理、(3) 独自並行的な課業、(4) 規範的であることを強要される行動、(5) 無限定的なサービス関係、という五つの特性が重なり合って成り立っていると述べている。

地方の行政組織は、さまざまな利害関係者に対して階層に関わらず、担当職員が対応することが日常的に求められているため、「さまざまな利害に対する配慮を怠らないことが、彼らの立場を確保し、組織を存立させるための基本要件」（田中ら，1991）となっている。

職員意識を形成する要因として、田中ら（1991）は、地方公務員を動機づけている要因について、(1) 行動の不規則性、(2) 法的な行動準拠と自

由裁量、(3) 同調性一横並び意識、(4) 公式性、(5) クライアント依存、(6) 政治性、(7) 曖昧さや不確定、をあげている。

これらの価値意識や行動規範が職員の所属する組織全体の規範として長い期間にわたり定着し、組織の成員すべてが従ってきたことを考えると、個々人の「意識」レベルの問題として捉えるだけでは変革の実現可能性は高まらないだろう。

4. 組織の境界と組織風土

古典的な Barnard（1938）の公式組織の定義である、「意識的に調整された2人またはそれ以上の人々の活動や諸力のシステム」に「境界」の概念が含まれていないように、組織の境界は必ずしも自明であるとは言えない。オープンシステムとしての組織の境界は、誘因－貢献の資源取引に関して、「意識的調整」が及ぶ範囲内を内部環境、その範囲外にある諸要因を外部環境であると捉えられる⁽⁶⁾。組織の内部環境は、権限関係等によって、直接的に統制可能な連結行為（資源取引）の集合として記述される。

組織の境界に関して、谷口（2006）は、Chandler や Barney などのケイパビリティ理論⁽⁷⁾を参照し、文化、ビジョン、ないし事業概念などに関するケイパビリティによって組織の境界は決定されるとしている。「組織の資源やケイパビリティ、組織を取り巻く環境を所与とした場合、組織内部で行うべきものを行わないもの意思決定という、基本的な事業範囲の戦略的意思決定は、企業境界を決定することとほぼ同値」であるということである。

2009年7月、各組織の実態を把握するために、1万人以上の全都道府県・市区町村に対して「行政組織の組織風土改革に関する実態調査」を行い、509都道府県から回答を得た（宮入，2009）。この結果からは、「行政組織」とは何かについて、地方公共団体（行政組織のみならず、議会、地域住民、地元企業、学校・病院などの公共組織などを含む）である「地域」と行政組織である「役所」とを混同しており、行政組織においては組織の境界が曖昧であることが示唆された（図1）。

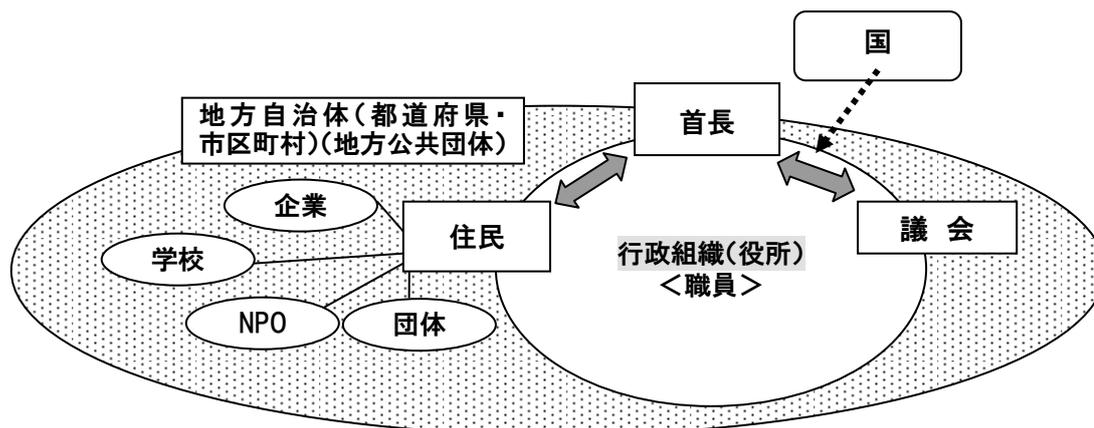


図1 地方自治体の構成

具体的には、行政組織（役所）としての経営理念、役割、使命およびビジョンや目指す姿の明記が「ある」と答えたうちの約2割の内容を見ると、自治体全体（地域）の理念やビジョンを示したものであった。

図1のように、地方自治体には、地域の利害関係者（機関）および住民、議会、そして行政組織（役所）すべてを含んでおり、行政組織は地域の課題に関する施策の執行機関として、構成要素の一つとなっている。首長は地方自治体の経営を行っていくとともに、執行機関である行政組織（役所）のトップでもある。役所の職員は、日頃から住民や議会との接触によって、部課単位や担当事業を起点とした職階構造の側面で組織を捉え、価値体系としての組織としての役所を全体として認識しにくくなっているのではないかと考えられる。

組織の境界が曖昧であるということは、成員の認知で成立する組織風土を特定する「組織の範囲」が不明確であることを意味し、組織の戦略決定の困難さにつながる事が予測されると同時に、組織環境の変化に適応するための組織風土および成員の行動のあるべき姿に対する説得力の欠如にも影響するものと考えられる。

5. マニフェストとトップ（首長）のビジョンの具現化プロセス

マニフェストとは、目指すべき組織ビジョンとそれを実現するために必要な政策を数値目標、期

限、財源、工程表付きで明示した選挙公約である（北川，2006）。政党や首長が任期中に行う政策を事前に明らかにすることで、有権者が政権や候補者の選択をすることができる。

選挙で掲げた政策を着実に実行することによって有権者の信頼を得ることを目的として導入されたマニフェストは、2003年7月の統一地方選挙後のローカルマニフェストによる選挙で、全国的に広まった。住民は自らの意思を反映させた政策を選択することが可能となり、地方の実情に合った政策を行う自治体への変革を進める原動力ともなっている。マニフェストをもって当選すると、それが自治体の政策として実現されることが期待され、地方自治体における行政組織の役割は、国の政策執行機関から、住民に支持された政策（マニフェスト）を実行するための執行機関へと変わりつつある。

行政組織が首長を通して住民のニーズに応え、それを実現させる方法は、まずマニフェストに掲げた政策を総合計画に反映させ、中期経営計画と集中改革プランの策定、年度予算への具体化と条例の制定が必要である。自治体の行政計画（長期計画、中期計画、実施計画）は首長のマニフェストを具体化する内容のものでなければならない（佐々木2007）ため、総合計画はマニフェスト実行のツールであると位置づけられる。

従来の総合計画は、「行政の継続性を担保するため国が市町村に策定を義務付けた計画」（佐々

木, 2007)であったために、「首長の任期や公約には敏感に反応しなかった」(村林, 2010)。しかし、マニフェストによって当選した首長のもとでは、「総合計画は必然的に組織全体のミッションとビジョンを明らかにし、主な目標と目的を決め、それによって組織全体で市民との公約を果たすように仕向ける」(村林, 2010) 必要が生じてくる。

行政組織においてマニフェストに基づいた政策の実行過程としては、具体的に計画に反映し(長期→短期)、予算化された上で、PDS⁽⁸⁾サイクルを介して実行されるシステムとなっているといえる。このような組織運営システムのサイクルにマニフェスト型首長が行政組織のトップとして実行過程に介入した場合、現実の行政組織の事務事業の根拠となっている総合計画の見直しを含め、行政改革をどのように推進することができるのであろうか。

宮入(2009)の調査結果では、首長のマニフェストがどの程度総合計画に反映されているか、という問いに対して、在任年数別でみると、2期(5年)以上では約8割が反映されているが、1期目の首長では5割強にとどまっている。住民の負託を受けたリーダーとしての首長がマニフェストに示したビジョンを行政組織がいかにして受け止め、しくみとして導入し、職員が実現のために行動するようになるのか、という変革プロセスの変数を明らかにする必要があるだろう。

昨年の調査からは、首長のマニフェストに示されたビジョンが、行政組織のトップのリーダーシップのもとで計画に反映され、制度やしくみなどを整えることが、改革の前提条件となっていることが浮かんできた。さらに、これらの制度や仕組みをどのように運用していくのか、そのための職員のモチベーションや能力をどうやって高めるのか、ということが現状の課題となっていると推察される。

6. 行政組織風土実態調査結果の分析

6.1 「行政組織の組織風土改革に関する実態調査」の概要

2009年7月に実施した「行政組織の組織風土

改革に関する実態調査」の概要は以下のとおりである。本調査の目的は、行政組織における風土改革の捉え方や仕組みの現状を把握し、行政組織の変革に関してどのような課題があるのかを探索することで、今後の自治体経営のあり方について示唆を得ることであった。

- (1) 調査期間：平成21年7月1日～7月21日(3週間)
- (2) 調査方法：質問紙によるアンケート調査(首長宛てに郵送)
(郵送後、希望者には質問票の電子データをメール添付にて送付)
- (3) 調査対象：人口1万人以上の全国都道府県庁および市町村区役所 1362件
- (4) 回収件数：509件(回収率37.4%)
(回答内訳) 都府県：28、市：337(内、政令指定都市13)、区：6、町村：136、不明：2

調査内容としては、首長宛ての質問と行政改革推進の担当部署宛ての二部に分かれている。

- (1) 首長宛て質問
 - ・行政改革に関する首長の期待と評価
 - ・首長のマニフェスト内容と総合計画への反映
- (2) 担当部署宛て質問
 - ・行政組織の経営理念と目指す姿の明示
 - ・組織改革の前提となる条件整備、評価・昇格などの制度整備の状況
 - ・制度の運用実態、活動など取り組み状況とその成果
 - ・当該組織における組織風土改革・職員意識改革の考え方と具体的方策
 - ・現状の改革の取り組みに対する問題点の認識

6.2 調査結果からの示唆

調査から抽出された主要な結果は、以下のようになった。

(1) 首長に関する回答結果(全体)

結果1：ほぼ全ての首長は役所の風土・体質、職員の意識改革が必要だと感じているが、実際に職員が改革に意欲的に取り組み、能力を発揮していると感じている首長は40%余で

あった。

結果 2: (マニフェストがある場合) マニフェストに組織や職員意識の改革について項目を入れているのは70%弱であった。

結果 3: (マニフェストがある場合) マニフェストが総合計画に十分に反映されているのは全体の60%余りであった。

(2) 担当部署からの回答結果 (全体)

結果 1: 自治体全体 (地域) と行政組織 (役所) の境界線が不明確で、混同し、行政組織自体の理念やビジョンが示されていない。

行政組織 (役所) としての経営理念、役割、使命が明記されているかについては、4割以上が「いいえ」または「わからない」。ビジョンや目指す姿の明記については、6割近くが「いいえ」または「わからない」と答えている。

行政組織 (役所) としての経営理念、役割、使命については約1割、ビジョンや目指す姿については2割以上が、地域のそれと混同している。

結果 2: マニフェストが総合計画に反映されているかどうかを首長の在任年数別で見ると、2期 (5年) 以上だと約8割が反映されると答えているが、1期目の首長では5割強にとどまっている。在任年数でマニフェスト反映度が違うということが伺える。

結果 3: 首長がマニフェストに組織や職員の改革をうたっているところほど、総合計画やその他施策に行政組織としての理念やビジョン、組織風土や職員の意識改革を明確に打ち出している傾向が強く、実効性のある取り組みが行われる可能性が高い。

マニフェストに組織・職員意識の改革内容がある場合、総合計画などの項目にも盛り込まれ、制度やしきみとして展開されている傾向が伺える。

結果 4: 行政組織の風土改革、職員の意識改革について表示しているのは全体の6割弱であった。また、表記があるうちの7割以上は、形式的に項目だけが書かれているものであ

た。また、示された箇所があるもののうちの3分の2は「職員の意識改革」の表記があったが、「組織風土やその改革」についての表記は、「ある」といううちの4分の1にとどまり、これは、全回答数の15%であった。また、職員意識の改革の項目については、実行プランまで表記されていたものでも、その内容は (集合) 研修の実施というものがほとんどとなっていた。

このことから、行政組織においては、未だ組織風土の改革について十分な認識や合意はされていないと考えられ、「個人の意識」について問題意識があったとしても、組織風土の問題という認識には至っていないということが伺える。

前述のように、行政組織においては組織の境界について明確な認識がされにくく、その結果、対象となる組織の組織風土についての認識も曖昧となっていることから、改革の対象は組織よりも「個人の意識」と捉えられる傾向があると言えるかもしれない。

6.3 詳細分析と考察

2009年の「行政組織の組織風土改革に関する実態調査」の集計結果 (宮入, 2009) をもとに、(1) 首長が組織風土・体質および職員意識の改革について重視しているかどうか、(2) 首長が掲げた改革ビジョンが計画に反映され、具体的なしくみが導入されているかどうか、そして、(3) 役所としての理念やビジョンが明文化されているかどうか、という点から変革の要因および改革実現の前提条件について推察していきたい。

(1) 首長の組織風土・体質および職員意識の改革について重視度合と計画への反映

まず、首長がどの程度、組織風土・体質および職員意識の改革について重視しているかについては、首長に対する質問としてQ1「行政組織の風土・体質や職員の改革を必要と感じているか」と、Q4-1「首長の選挙時のマニフェスト (公約) の中に、行政組織や職員の改革に関する項目 (要素)

は入っていたか」の質問に「はい」と回答したのに関して、クロス集計で Q29-1「総合計画もしくは行政改革に関するプランの中に、行政組織の風土・体質、職員の意識に関する改革の項目があるか」の結果を見た。

表1のように、首長が組織風土・職員意識の改革の必要性を感じている場合は約3分の2が総合計画等に明記されており、明記されていないと答えた自治体の約2倍となっている。また、マニフェストの中に組織風土・体質や職員意識の改革に関する項目がある場合は、約半数で計画の中に組織風土・職員意識の改革に関する項目が明記されており、明記されていないと答えた自治体の約3倍となっている。マニフェストの中にこの項目がないと1割程度しか明記されていないことから、首長が組織風土・職員意識の改革を強く意識しているかどうかということが影響を与えていると考えられる。

表1 首長が組織風土・職員意識の改革を必要と感じている (Q1) 場合、および、マニフェストの中に組織風土・体質や職員意識の改革に関する項目がある (Q4) 場合、総合計画や行政改革プランに組織風土・職員意識の改革に関する項目が明記されているかどうか (Q29)

	Q29	
	ある (%)	ない (%)
Q1 必要と感じている	63.4	30.1
Q4 項目あり	49.5	17.3

(2) 首長の改革ビジョンの計画への反映、および具体的なしくみの導入

次に、首長が掲げた改革ビジョンが計画に反映され、具体的なしくみが導入されているかどうかについては、Q5「首長のマニフェストは、総合計画（基本構想、基本計画、実施計画）の中に十分に反映されているか」の回答に関して、Q8-1「全庁的に改善活動を推進する仕組みがあるか」どうかをクロス集計した。

表2のように、首長のマニフェストが総合計画等に十分反映されている場合は、そうでない場合に比べ、改善活動を推進する仕組みが導入されている割合が約7倍となっており、また、仕組みが

ないと答えた自治体を約10ポイント上回っている。

表2 首長のマニフェストが総合計画に十分に反映されている (Q5) 場合に、全庁的に改善活動を推進する仕組みがあるかどうか (Q8-1)

Q5	Q8-1	
	ある (%)	ない (%)
十分反映されている	36.8	27.0
十分反映されていない	5.4	5.6

また、全庁的に改善活動を推進する仕組みがある (Q8-1) 場合、Q8-2「改善活動の件数は、役所全体でここ2～3年で増えているか」かについて、首長のマニフェストが総合計画に十分反映されているかどうか (Q5) による差を見てみると、表3のように、反映されている場合はそうでない場合に比べて改善活動の件数が増えている割合が多く、横ばい（変わらない）と合わせると、約54%と、十分反映されていない場合の約7倍となっている。

表3 ここ2～3年で改善活動の件数は増えているかどうか (Q8-2)

Q5	Q8-2		
	増えている (%)	減っている (%)	変わらない (%)
十分反映されている	25.4	8.3	28.9
十分反映されていない	3.9	1.3	3.9

Q5の回答に関して、Q14-1「『組織運営方針』や『組織目標管理』の仕組みがあるか」どうかについては、表4のように、マニフェストが総合計画等に十分に反映されている場合は、反映されていない場合よりも仕組みの整備が約7倍多かったが、反映されていても仕組みが導入されていない場合も、ほぼ同程度の割合であった。

表4 「組織運営方針」や「組織目標管理」の仕組みがあるかどうか (Q14-1)

Q5	Q14-1	
	ある (%)	ない (%)
十分反映されている	33.2	29.3
十分反映されていない	4.9	5.1

Q8-1「組織運営方針」や「組織目標管理」の仕組みがある場合、Q5の回答に関して、Q14-3「そ

の中で、業務（事業）の成果に関する目標だけでなく、組織としてどのような状態を目指すのか、組織ビジョンを設定しているか」どうかをクロス集計した。

表5のように、反映されている場合はそうでない場合に比べ、組織ビジョンを設定している割合（約45%）が設定していないところ（約21%）の2倍以上、十分反映されていない場合の設定状況の7倍以上となっている。表6は、首長のマニフェストが総合計画に十分反映されている場合、業務プロセスに関する目標を設定している割合は50%近くとなっており、目標を設定していない割合の2.5倍以上、反映されていない場合の割合（5.8%）の8倍以上となっている。

表5 組織として目指す状態（組織ビジョン）を設定しているかどうか（Q14-3）

Q5 \ Q14-3	いる (%)	いない (%)
十分反映されている	45.3	21.2
十分反映されていない	6.1	3.3

表6 組織目標の中に業務プロセスに関する目標を設定しているかどうか（Q14-4）

Q5 \ Q14-4	いる (%)	いない (%)
十分反映されている	49.0	18.9
十分反映されていない	5.8	3.4

Q5の回答に関して、Q15-1「各部の組織運営方針や組織目標を設定するにあたり、首長と各部長との間で対話をしているか」と、Q19-1「一般職員にまで人事評価制度を行っているか」の結果をクロス集計した。

それぞれ表7および表8のように、反映されている場合はそうでない場合に比べ、首長と各部長が対話している割合は約9倍、一般職員にまで人事評価制度を行っている割合も約6倍、ともに反映されていない場合よりも多くなっている。

また、同様に、Q26-1「業務の成果を評価する仕組み（事務事業評価、施策評価など）を全庁的に導入しているか」（表9）と、Q27-1「総合計画もしくは自治基本条例の中に行政組織（役所全体）

をいかに経営（運営）すべきかの理念、もしくは、果たすべき役割・使命が明記されているか」（表10）、および、Q28-1「総合計画もしくは自治基本条例の中に、行政組織（役所全体）が将来地域の中でどういう存在であるべきか、目指す姿（ビジョン）明記されているか」（表11）をクロス集計した。それぞれ、反映されている場合はそうでない場合に比べて、成果評価の仕組みの導入している割合が約9倍、一般職員対象の人事評価制度実施が約6倍、業績評価の仕組みの導入は約6倍、役所の理念・役割・使命などの明記が約9倍、役所のビジョンの明記が約9倍と、全て大幅に高くなっている。

表7 組織運営方針や組織目標の設定時に首長と各部長が対話しているかどうか（Q15-1）

Q5 \ Q15	いる (%)	いない (%)
十分反映されている	34.6	21.8
十分反映されていない	4.0	3.8

表8 一般職員にまで人事評価制度を行っているかどうか（Q19-1）

Q5 \ Q19-1	いる (%)	いない (%)
十分反映されている	35.3	29.6
十分反映されていない	6.0	4.7

表9 業務の成果を評価する仕組みを導入しているかどうか（Q26-1）

Q5 \ Q26	いる (%)	いない (%)
十分反映されている	49.6	13.8
十分反映されていない	7.8	2.8

表10 総合計画や自治基本条例の中に役所の理念・役割・使命などが明記されているかどうか（Q27-1）

Q5 \ Q27	いる (%)	いない (%)
十分反映されている	43.7	11.5
十分反映されていない	4.8	4.3

また、一般職員にまで人事評価制度を行っている場合（Q19-1）、表12のように、改善活動やチャレンジを評価する項目がある場合の方が無い場合よりも、マニフェストの中に組織風土・体質や職

員意識の改革に関する項目があると約4倍、首長のマニフェストが十分に総合計画に反映されていると約3.5倍、多くなっている。

表 11 総合計画や自治基本条例の中に役所のビジョンが明記されているかどうか (Q28-1)

Q5 \ Q28	いる (%)	いない (%)
十分反映されている	33.0	20.1
十分反映されていない	3.5	4.6

表 12 首長のマニフェストに組織や職員意識の改革に関する項目が入っている (Q4) 場合、および首長のマニフェストが総合計画に十分に反映されている (Q5) 場合、改善活動やチャレンジを評価する項目があるかどうか (Q19-2)

Q19-2 \ Q5	ある (%)	ない (%)
Q4 マニフェストに項目あり	53.5	15.1
Q5 十分反映されている	48.8	14.0

(3) 行政組織（役所）としての理念やビジョンと組織風土・職員意識改革の明確化

最後に、行政組織（役所）としての理念やビジョンが掲げられている場合、組織風土・職員意識改革についてどの程度明確にされているかについては、Q27-1「総合計画もしくは自治基本条例の中に、行政組織（役所全体）をいかに経営（運営）すべきかの理念、もしくは、果たすべき役割・使命が明記されているか」、および Q28-1「総合計画もしくは自治基本条例の中に、行政組織（役所全体）が将来地域の中でどういう存在であるべきか、目ざす姿（ビジョン）が明記されているか」の回答に関して、Q29-1「総合計画もしくは行政改革に関するプランの中に、行政組織の風土・体質、職員の意識に関する改革の項目があるか」、および Q17「あなたの役所では、定期的に課内ミーティングを実施している課が多いか」の結果をクロス集計した。

表 13 のように、総合計画等の中に役所の組織風土や職員意識の改革に関する項目の有無に関しては、役所の理念・使命の明記がある場合は「ある」という答えは、「無い」という答えの約5倍、

役所のビジョンの明記がある場合は7.4倍であった。また表 14 のように、定期的に課内ミーティングを実施している課が多いという割合は、役所の理念・使命の明記がある場合は「はい」が「いいえ」の6.7倍、役所のビジョンの明記がある場合は約7倍となっていた。

表 13 総合計画や行政改革プランの中に、役所の組織風土や職員意識の改革に関する項目があるかどうか (Q29)

Q29 \ Q27	ある (%)	ない (%)
Q27 理念・使命の明記	49.8	9.7
Q28 ビジョンの明記	38.6	5.2

表 14 定期的に課内ミーティングを実施している課が多いかどうか (Q17)

Q17 \ Q28	はい (%)	いいえ (%)
Q27 理念・使命の明記	40.9	6.1
Q28 ビジョンの明記	30.5	4.4

以上の結果からは、次のような示唆を得られた。

- (1) 首長が組織風土・体質および職員意識の改革について必要性を感じ、マニフェストにも明記している場合、総合計画や行政改革プランに組織風土・職員意識の改革に関する項目が明記される可能性が高まるだろう。
首長が地域ビジョンを実現するためには行政組織（役所）の組織風土・体質や職員意識のあり方に関して問題意識を持ち、それをマニフェストにも明記することによって、具体的な計画に反映されていくことが考えられる。
- (2) 首長のマニフェストに掲げられた改革ビジョンが計画に反映されることで、改善活動や新たなチャレンジを評価するような制度の導入がされ、改善活動を促進する要因となるだろう。

首長のマニフェストが総合計画（基本構想、基本計画、実施計画）に十分に反映されている (Q5) 場合、クロス集計結果からは、反映されていない場合と比較して、以下の項目に関して相対的に実現している割合が高くなるだろう。

- ・全庁的に改善活動を推進する仕組みがある (Q8-1)
- ・ここ2～3年で改善活動の件数は増えている (Q8-2)
- ・組織として目指す状態 (組織ビジョン) を設定している (Q14-3)
- ・組織目標の中に業務プロセスに関する目標を設定している (Q14-4)
- ・組織運営方針や組織目標の設定時に首長と各部長が対話している (Q15)
- ・一般職員にまで人事評価制度を行っている (Q19-1)
- ・業務の成果を評価する仕組みを導入している (Q26)
- ・総合計画や自治基本条例の中に役所の理念・役割・使命などが明記されている (Q27)
- ・総合計画や自治基本条例の中に役所のビジョンが明記されている (Q28)
- ・改善活動やチャレンジを評価する項目がある (Q19-2)

以上のことから、首長のマニフェストが総合計画等に十分に反映されることは、マニフェストに掲げた政策の執行機関である行政組織 (役所) の理念・役割・使命、そしてビジョンが明記され、その実現のために各部署が組織ビジョンやそこに至る業務プロセスの目標を首長と部長が対話を通して設定するようになる。業務の成果を評価する仕組みや改善活動を推進する仕組みを導入し、成果や職員の活動を評価する、という PDS サイクルが回る可能性を高めるだろう。

- (3) 総合計画や自治基本条例の中に行政組織 (役所) としての理念やビジョンが明記されている場合、組織風土・職員意識改革に関する項目が総合計画や行政改革プランの中に明記され、定期的に課内ミーティングを実施している割合が高くなっている。

このことは、行政組織 (役所) の理念やビジョンを明記することで、その実現のための組織風土や職員意識の改革の必要性を認識させ、部署

や職員個々人の役割や仕事の仕方などについて、課内ミーティングでのコミュニケーションを通じて見直していくプロセスにつながっていく可能性を高めると推察される。

以上のように、本稿では、「行政組織の組織風土改革に関する実態調査」結果 (宮入, 2009) の詳細分析から、首長が行政組織や職員に関する改革意向を強く打ち出し、マニフェストにも明記した上で、その後の具体的計画や計画実施のための仕組み・制度などに反映させることで、職場でのコミュニケーションや改善行動を通じて実現されていく可能性が高まることが示唆された。

これらを総合して、首長がマニフェストに明記したビジョンがどのように行政組織に受け入れられ、組織や個人の変革を通して実現されていくのかについて、図2のように仮説モデルを提示してみたい。

今後は、仮説モデルを検証するために、いくつかの行政組織を抽出し、首長の行政組織 (役所) の変革に対する認識と変革プロセスに影響を与える要因について、組織成員の当該組織の組織風土に関して調査を実施していく予定である。

さらに、首長のリーダーシップと組織特性、組織風土と職員意識の改革の関係性、改革の具体的方策とその実効性などについても明らかにしていきたいと考えている。

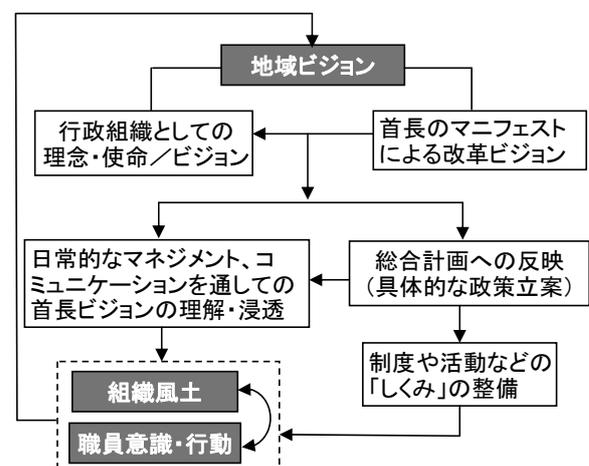


図2 首長ビジョンを起点とした行政組織風土改革モデル

参考文献

- 天野巡一（編著）（2004）. 職員・組織改革（自治体改革 第6巻）ぎょうせい
- Barnard, C.I. (1938), *The Function of the Executive*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press. (山本安次郎, 田杉競, 飯野春樹（訳）（1968）. 経営者の役割 ダイアモンド社)
- Bartlett, C. & Ghoshal, S. (1997). *The individualized corporation*. HarperCollins Publishers, Inc. (グロービス・マネジメント・インスティテュート（訳）（1999）. 個を活かす企業 ダイアモンド社)
- 福岡隆康（2006）. 組織風土研究の発展の歴史—組織風土と組織文化の比較—（広島大学マネジメント研究）, 6, 1-19
- 入江容子（2000）. 地方自治体組織の価値変革に関する一考察—自己組織性概念を用いて— 同志社政策科学研究, 2, 111-134
- 北川正恭（2006） マニフェスト革命 ギョウセイ
- Kotter, J. P. & Cohen, D. S. (2002). *The heart of change*. Harvard Business Press (高遠裕子（訳）（2003）. ジョン・コッターの企業変革ノート 日経BP社)
- Litwin, G.H. & Stringer, R. A. Jr. (1968). *Motivation and Organizational Climate*. Harvard University Press (占部都美（監訳）（1974）. 経営風土 白桃書房)
- 労務行政研究所（2009）. 特集＝企業風土改革 労政時報, 3754, 42-118
- 真山達志（1986）. 行政研究と政策実施分析—行政研究の分析モデルに関する一試論— 法学新法, 第92巻5,6号, 97-162
- 宮入小夜子（2009）. 行政組織の組織風土改革に関する実態調査報告 日本橋学館大学紀要, 9, 81-98
- 村林 守（2010）. 評価システムの導入と総合計画の変質～三重県における評価システム導入の経験から～ 三重中京大学研究フォーラム (6) 19-31
- 大森 彌（2008）. 変化に挑戦する自治体—希望の自治体行政学— 第一法規
- 佐々木信夫（2007）問われる『行政の継続性』とマニフェスト ガバナンス5月号 ギョウセイ
- 佐藤 勉（2003）. 持続可能な行政評価に向けて—組織風土改革の重要性— NRI 地域経営ニューズレター, 55, 1-7
- Schein, E. H. (1985). *Organizational Culture and Leadership*, Jossey-Bass (清水清彦・浜田幸雄（訳）（1989）. 組織文化とリーダーシップ—リーダーは文化をどう変革するか— ダイアモンド社)
- 柴田悟一（1988）. データにみる日本企業の経営風土 同文館
- 田中豊治（1994）. 地方行政官僚制における組織変革の社会学的研究 時潮社
- 田中豊治・日置弘一郎・田尾雅夫（1991）. 地方行政組織変革の展望—人と組織を変える— 学文社
- 谷口和弘（2006）. 企業の境界と組織アーキテクチャ 企業制度論序説 NTT出版
- 田尾雅夫（1997）. 行政サービスの組織と管理 木鐸社
- 田尾雅夫（2007）. 自治体の人材マネジメント 学陽書房
- 占部都美・海道進（1991）. 経営学大辞典 有斐閣

(注)

- (1) 「地域主権戦略大綱」(平成22年6月22日閣議決定) (内閣府 HP <http://www.cao.go.jp/index.html>)
- (2) 2010年3月末時点で全国1727市区町村の首長のうち、130人の市区町村長が早稲田大学マニフェスト研究会（北川正恭元三重県知事主宰）の会員になっている。（早稲田大学マニフェスト研究所 HP <http://www.maniken.jp/>）
- (3) 首長の改選後、カラ出張や架空経費計上や消耗品費の不適正経理による資金プールなど、複数の自治体において行政組織の不正問題が顕在化するケースが増えている。（2009年に森田健作知事が初当選した千葉県では、2008年までに約40億円の不適正経理が発覚し、今年、県が業務上横領容疑などで告訴していた元職員4人を警察が書類送検した。）
- (4) 1981年から2001年までジャック・ウェルチがCEOを務めたGEでは、官僚的体質の変革を目指した「ワークアウト」の実践（宮本純一訳『ジャック・ウェルチ わが経営 上・下』日本経済新聞社、2001年）やIBMのCEOであったガースナーによる「成功を収めてきた組織に特有の問題」（山岡洋一・高遠裕子訳『巨像も踊る』日本経済新聞社、2002年、p.245）としてとらえた企業文化の変革などがあげられる。また、「労政時報」第3754号（労務行政研究所、2009年7月）では「企業風土改革」の特集を組み、デンソー、NTTコムウェア、キューピー、武蔵野、KUURAKU GROUPなどの企業の風土改革事例を紹介している。また、テルモの全社組織風土改革の事例（日本能率協会人材センター（2005）. 巻頭インタビュー：「生き残るには風土の変革しかない」 人材教育 vol.17 No.11, 6-12； 溝上憲文（2009）. 「14期連続増収、人切りなし—テルモ快走の秘密—」 プレジデント 47, 102-104）などでは、組織風土改革による業績向上が強調されている。
- (5) 三重県の北川前知事による「さわやか運動」（元吉由紀子（2007）. どうすれば役所は変わるのか

日本経済新聞社、他)、横浜市の中田前市長による「横浜市リバイバルプラン」にもとづく改革(元吉, 前掲; 南学, 上山信一 (2004). 横浜市改革エンジンフル稼働 東洋経済新報社)、福岡市の「DNA 運動」(岡崎真弓 (2004)「自治体の経営改革 業務改善運動の役割と課題」経営戦略研究 vol.2. 5-19 大和総研)、尼崎市の「YAA るぞカップ (全庁的改善改革運動)」(岡崎、前出)、札幌市の「DR 運動 (ダイナミック・リファイン・プログラム)」(佐藤勉 (2003)「持続可能な行政評価に向けて～組織風土改革の重要性～」NRI 地域経営ニュースレター vol.5 1-7 野村総合研究所)など、行政組織の風土改革に関する事例が紹介されている。

- (6) 通常の労働市場にある単なる労働者は企業の外部環境として、また雇用契約にもとづき従業員として内部労働市場に参加している者は内部環

境として考えられる。顧客は組織にとって最も重要な参加者であるが、戦略上主要な外部環境を構成している。

- (7) Barney によると、組織とは、様々なケイパビリティのもととなる企業が持つ組織的能力や経営資源など、資源の束であるとしている。貴重で、稀少で、独特で、代替不可能な資源は、競争相手に対して持続的に優位になれるケイパビリティを組織に提供するという理論。
- (8) 行政組織における Plan (計画) - Do (実行) - See (検証) とは、総合計画を策定し (P)、組織目標管理によって各担当が事業を遂行し (D) - その結果を人事評価制度にもとづき評価する (S)。その上で事務事業評価などの行政評価に反映させて、次の計画に再び落とし込んでいく、という一連の流れをさす。

A Study on the Organizational Climate of Local Governments

An Analysis of the Factors which Result in Administrative Organizational Changes

Sayoko MIYAIRI*¹

Synopsis

A research of administrative organizations in prefectures and municipalities in Japan with populations of over 10,000 citizens was conducted in 2009 (N=509). The purpose of this study was to investigate the factors which contribute to administrative organizational reform as revealed in the research.

The in-depth examination of the results indicate that the cognition of the organizational boundary is ambiguous, resulting in a confusion between a local region and its administrative organization. Sixty-percent of leaders regard reforming organizational climate as important. Most of the answers emphasized behavioral change of staff rather than reforming organizational climate.

The in-depth analysis shows: (1) A governor or mayor who regards reforming organizational climate and behavior of staff as important and states it clearly in his or her manifests increases the possibility including such reform in the comprehensive plans of his or her administration. (2) Reflecting the vision of reform to the plan leads to the introduction of new system and facilitates the behavioral change of the staff. (3) When the missions and visions of the administrative organizations are mentioned clearly in the comprehensive plans, it increases the possibility that items on the reform of organizational climates and behavioral change of staff are specified in the plan. Specifying these items may enhance communication among the staff to improve their performance.

Key words

local government, administrative organization, reform of organizational climate, organizational boundary

*1 Faculty of Liberal Arts Nihonbashi Gakkan University
