

## 「行政組織の風土改革と地方の活性化」

～チェンジ！地方分権を実現するために首長・組織・職員はどう変わるか？～

パネリスト： 石坂 丈一（町田市長）  
小西 砂千夫（関西学院大学）  
元吉 由紀子（株式会社スコラ・コンサルト）

コーディネーター／企画者： 宮入 小夜子（日本橋学館大学）

### 1. 企画趣旨

社会経済状況の大きな変化や地方分権の進展などから、自治体を取り巻く環境が大きく変わり、経営の自立化が課題となっている。特に、景気の悪化や三位一体改革などの影響により、地方自治体に地域の問題を解決する役割がますます期待される中、行政組織の改革が進められてきた。

国政が大きく変わり、国と地方の在り方が再度見直される中で、首長のリーダーシップと行財政改革、行政組織の風土改革、職員の意識改革といった課題をどう解決し、地方を活性化につなげていくことができるのか。

2000年に地方分権一括法が施行された頃、行政組織において「改革」は一部の改革派首長が行うものと考えられていた。その後、どこの自治体でも改革担当部署ができ、数々の仕組みやシステムが一気に導入されるようになった。

その中で、横並びで個々の仕組みをつくるのが目的化した行政組織もある一方、組織全体の目的を達成するための一連の体系（システム）としてこれらの仕組みを使いこなしている行政組織も出てきた。

こうして「改革」は、初期の“改革の量”を語る時代から、現在は“改革の質”を問う第二の展開期に移ってきたと言える。

今回は、今年7月に全国都道府県・市区町村を対象に行った「行政組織の組織風土改革実態調査」の中間結果から見えてきた行政組織における風土改革の捉え方と課題、今後の自治体経営のあり方について、宮入から問題提起を行う。

町田市の石坂市長からは、まず、元自治体職員として改革派首長の下で経験された改革責任者としての立場から、改革事務局の機能と職員の行動・意識の改革についての問題意識を、そして、現在は改革派首長としてのリーダーシップと行政組織の改革について持論を展開していただく。

また、いくつかの自治体で首長や職員と共に改善・改革に取り組んできた実務家の立場から、行政組織の変革プロセスについて、首長と経営幹部の関係性、仕事の目的・価値の見直し、改革担当部署や人材育成担当の役割、そして、改革力を備えた人材の育成といった4つの視点で捉えた仮説提起を元吉氏から行う。

そして小西氏は、三重県の北川行革と鳥取県の片山行革を比較し、トップの資質と対象となる組織の風土や規模による行政運営のあり方の違い、自治体職員が自治体という組織の本質的な特徴や組織風土をどのようなものとして捉えるべきかなどの問題意識を提起する。

今回はさまざまな立場から自由な情報提供を行っていくため、コメンテーターを設けずに、できるだけフロアーの参加者を交えて議論を深めたいと考えている。

## 2. 発表要旨

### 【小西砂千夫】

#### 「行政組織の組織風土改革の個別性」

報告者は北川正恭前三重県知事による改革を比較的近い距離から見るとともに、それが一種の成功モデルとして全国の自治体に伝搬するところも観察できた。北川行革は、知事の政治家としての力の強さや人心掌握術と、それに応じた行政運営システムの構築に核心があり、それが三重県の規模と政治風土にマッチしたと評価できる。改革の本質的な部分は意外なほど伝わりにくいところがある。

北川行革と時期が重なっており、まったく対称的な行政運営の形を選択したのが片山善博前鳥取県知事である。片山県政では、行政評価は一貫して不要であるとの立場をとり、その代わりに予算編成過程を公開し、極端に言えば、県の予算はすべて知事が細かいところまで査定するようにした。相当強いトップダウンの組織運営を行った。鳥取県は県庁組織としては小規模であり、トップダウンになじむところがある。

両県の比較を通じていえることは、行政運営のあり方はトップの資質と対象となる組織の風土や規模によって異なることである。そしてどちらも比較的小規模であることと政権の安定などの諸要素が、思い切った県政運営の転換を可能にしたといえる。一方、両県に共通するところは、情報開示と議会改革が進んだところである。その意味では、自治体の経営改革は首長次第ということになる。

経営改革は首長次第となると、うまく改革を主導できない首長のもとに置かれた職員は、

どのようにモチベーションを維持し、目標を持って仕事をするべきかという課題に直面する。自治体という組織では、中心に真空をつくって組織を防衛するという本能が常に働いていると思われる。悪弊として指摘されることの多い無謬性へのこだわりは、対議会との関係に由来する可能性がある。自治体職員は、そうした自治体という組織の本質的な特徴を十分理解する必要がある。

本報告は何らかの提言を行うものではないが、自治体の経営改革は一種の永久運動のようなものであり、自治体の組織風土をどのようなものとして捉えるべきか、そのなかで首長のあり方、職員の身の処し方などについて考察したい。

### 【元吉由紀子】

行政組織では、“改革の量”から“改革の質”が問われる時期に移ってきた。いくつかの自治体で職員とともに改善・改革に取り組むプロセスの中で、この改革の質を左右している背景に4つのポイントがあると考えている。

一つは、首長と経営幹部が一枚岩になり、同じ方向を向いているかどうかである。昨今では、manifestoを掲げて選挙に出て、当選後も経過報告をしている首長が増えてきた。庁内でもmanifestoを重視して取り組む傾向は出てきている。しかしながら、行政組織を動かすマネジメントとの連動が図れているかということ、どうだろうか。

次に、仕事の目的・価値を見直しているか。職員は、全国一律の「法律・制度で決まっているから」という理由で、目先の課題処理に追われてしまうところがある。地方分権を推進していくためには、そもそも「何のための仕事か」という仕事の目的を今一度地域における価値の視点から問い直して、再定義していく必要があるのではないだろうか。

加えて、改革担当部署や人材育成担当が、現場とどのような関わりを持っているかも問題となる。「方針や計画、仕組みをつくる」という事務仕事を進めているとしたら、改革は形だけのもとなり、現場で空回りをしてしまうことになるだろう。

最後に、どんな人材が、どのように育っているかを見ていく必要がある。競争がなく、身分保障され、人事異動が頻繁にある組織の中で、みずから改革を起こしていく人材を育てていくためには、人の改革力を育てる環境として進化する組織の体質を築いていく、“人の育成”と“組織の育成”を連動させながら進めていく必要性が出てきているのではないか。

具体的事例にもとづき、以上のような仮説を提起していきたい。

#### 【宮入小夜子】

行政組織における行財政改革において、風土改革の捉え方や取り組みの現状を把握し、どのような要因が行政組織の変革の課題となっているのかを明らかにすることを目的として、今年7月に人口1万人以上の全国都道府県庁および市町村区役所を対象に首長宛てアンケート調査を実施し、509件が回収された。

質問項目としては、(1)首長に対するものとして、行政改革に関する首長の期待と評価を問うもの、(2)担当部署に対しては、当該組織がどの程度、行政運営から「経営」へと転換をはかるべく、システムや制度の導入、組織体制などのハード面について整備を進めているか、さらに、組織風土や職員の意識や行動の改革にどの程度重きを置き、取り組みを行っているのかを聞いた。具体的には、①首長のマニフェスト内容と総合計画への反映、②行政組織の経営理念と目指す姿の明示、③目標設定・評価・昇格などの制度整備、④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、⑤現状の改革の取り組みに対する問題点の認識、などに関する質問項目である。

調査結果の分析についてはまだ途中段階ではあるが、傾向としては、都府県や人口の多い政令指定都市などを中心に制度面での整備が進み、行政経営のしくみを整えている実態が浮かんできた一方、国からの通達を受けて形式的に計画を策定した段階といったところとの二極化が見受けられる。

これからさらに分析を進め、首長の考え方やマニフェストの重視度合などとの関連で各組織の風土や意識改革の実現可能性の違いを推測するとともに、首長のリーダーシップ、組織特性、職員意識との関連などについても探っていきたい。

### 3. パネリスト（プロフィール）

#### 【石坂 丈一】（いしざか じょういち）

町田市長

町田市生まれ。横浜国立大学経済学部卒業後、横浜市職員として、横浜市企画財政局、パンフィコ横浜出向、横浜市総務局緊急改革推進本部理事を経て、横浜市港北区長。平成18年3月より現職。改革派市長として、町田市の行財政改革を推進している。

観察歴 30年以上の日本野鳥の会会員でもある。

#### 【小西 砂千夫】（こにし さちお）

関西学院大学大学院経済学研究科人間福祉学部 教授

関西学院大学大学院経済学研究科（博士）  
専門は、財政学、税、地方財政。

「地方財政改革の政治経済学：相互扶助の精神を生かした制度設計」（有斐閣）2007年、

「自治体財政のツボ」(関西学院大学出版会)  
2007年、「基本から学ぶ地方財政」(学陽書房)  
2009年。

**【元吉 由紀子】**(もとよし ゆきこ)

(株)スコラ・コンサルト プロセスデザイナー

神戸大学教育学部卒業後、神戸製鋼所入社。  
スコラ・コンサルトでは、企業風土改革の経験をもとに三重県や横浜市をはじめとした地方自治体の改革支援実績が多い。

「スコラ式風土改革 どうすれば役所は変わるのか」(日本経済新聞社)、2007年  
街づくりのコンサルティング経験と、阪神大震災での教訓をバネに、地域を支えるネットワークづくりも支援。

<コーディネーター>

**【宮入 小夜子】**(みやいり さよこ)

日本橋学館大学リベラルアーツ学部 教授、  
(株)スコラ・コンサルト 取締役 パートナー

(株)日立製作所、バンク・オブ・アメリカを経て、慶應義塾大学大学院経営管理研究科(MBA)。米国コーネル大学大学院産業労働関係研究科で組織行動・組織開発専攻(MPS)。

大手企業や官公庁・行政を含め、経営トップや管理職から現場従業員まで、人材活用や企業の組織風土・体質変革のコンサルティングを数多く行なってきた。

「身の回りからはじめる職場改革」(日本経団連出版) 2007年。

自治体行政改革推進委員、経営委員など、行政経営にも関わりを持つ。