

地域ビジョン実現のための行政組織の変革とリーダーシップ*

日本橋学館大学 宮入小夜子

三重中京大学 村林 守

南伊勢町町長 小山 巧

株式会社スコラ・コンサルト 元吉由紀子

宮入 それではこれから、パネル・ディスカッションを始めさせていただきます。

私は、このパネル・ディスカッションのコーディネートをさせていただきます、日本橋学館大学の宮入と申します。どうぞよろしくお願いたします。

本日のパネル・ディスカッションのテーマは、「地域ビジョン実現のための行政組織の変革とリーダーシップ」です。行政組織、つまり役所を対象にいたします。その組織風土と、構成員の意識を変える要因は、どういうものなのだろうかということ、それぞれの立場からご意見をいただきたいと思っております。

本日のパネラーの方を、皆さんに向かって右からご紹介させていただきます。

三重中京大学の村林守さんです。南伊勢町の町長の小山巧さんです。株式会社スコラ・コンサルト、元吉由紀子さんです。

それぞれ後で自己紹介も含めまして、独自の観点をご説明していただくことになっております。

まず、行政組織について、私も最初はよくわかっていなかったのですが、地方自治体、県や市や町というときに、住民・議会・その他の利害関係者全部を指しています。その中で、いわゆる「役所」のことを行政組織と呼んでいます。

今回は、この行政組織を対象とすることにな

ります。地方自治体の改革ということになりますと、住民とか議会とかその他もろもろ、利害関係者全部を巻き込んだ改革ということになりますので、ここでは行政の組織、いわゆる役所を対象にお話を進めていきたいと思えます。

国からの機関委任事務が、名目的にはほぼなくなり、そうになったときに、新しい政治のあり方は一体どうなるのだろうか、ということをお考えますと、地域経営ですから、地方自治を実現する手段としての行政組織という捉え方がされるのではないのでしょうか。

きょうは町長がいらっしゃっていますが、そうすると首長は地方自治体を経営する経営者でもあり、かつ、行政組織の経営者であるという捉え方がされるのではないかと位置づけました。

組織は、行政組織に限らず、マクロ的な環境変化の中で、どう適応していくかということをお考えていかなければなりません。

国との関係が変わり、そして地域がそれぞれ地方分権、そして今では、「地域主権」と言われていますが、各地域が自律して、限られた資源を活用して、どうやって経営を行っていくのだろうかということをお考えていかなければならない。そこで、経営者としてのトップの役割機能、リーダーとしての機能と、それから行政組織自体、環境が変わることによって、職員が当然変わっていかなくてはいけないということです。

このような問題意識の下に、環境変化に対して、行政組織が適応するための変革プロセス、

*本稿は経営行動科学学会第13回大会(2010年11月13日-14日:兵庫県立大学)で開催されたパネル・ディスカッションの記録を一部修正してまとめたものである。

そしてリーダーシップについて考えていきたいということが、今回の企画の趣旨でございます。

そこで、最初にこの地域主権といった環境変化の中で、組織経営を改革するという点に関して、まず三重中京大学の村林先生から情報提供をお願いいたします。

村林 みなさん、こんにちは。三重中京大学の村林です。私の専門を申し上げますと、大学では自治行政論を担当しています。その中でも、マネジメント改革、主に行政組織はどう変わったらいいか、あるいは、どんなシステムで動かしていったらいいのか。特に総合計画や評価システムについてもっばら研究しています。

その立場から、自治体の組織がどうして変わらなければいけないのかということ、まずお話し申し上げます。

今までの自治体というのは、基本的に業務を執行するという点で組織ができています。それはなぜかと言いますと、国が政策を決めましたから、政策を決めて実行していくというよりも、国によって決められた政策を実行するという性格が強かったので、それぞれの部署の決められた業務をきっちり執行すればいいという形で組織ができていました。

しかし、これからは、地域主権という点から、1つの行政体、経営体としてやっていかなければいけないということになると、目的・目標を、地域に合わせて自ら決定し、それを達成していくための組織に変わらなければいけません。業務執行型から目的達成型へ変わらなければいけないということが、私の基本的な認識になっています。

ではどう変えていったらいいのかということですが、組織というのはどういうふう動いているかと考えてみますと、これは1つの仮説の段階だと思いますが、大きく3つの要素があるのだらうと思います。

組織は協業して1つのアウトプット、アウト

カムを産み出していくのですが、そのために、階層制、ピラミッドをどう組み立てるかということがあります。それから、その組織をどうやって動かすかの仕組みの面で制度です。公式的には機構と制度で組織を動かそうとしているわけですが、もう1つは職員の意識の中にある文化とか風土とか言われるようなさまざまな習慣や行動パターンが組織の中にはあるわけです。この3つの面が、組織がどう機能するかに関わっている要因ではないかと考えています。

とすれば、組織を変えようとする、この3つの面から総合的に改革しなければならないことになります。

1つは、組織そのもの、階層制の組み立てを変えざる組織機構改革です。2つ目は、組織を動かすいろいろな仕組みを変える経営システム改革。それから、職員の意識そのものが変わらなないと、新しい機構や制度は機能しませんから、職員の意識改革をしなければいけません。これらは相互に関係していますから、この3つを総合的に進めないと、組織は変わらないと思います。それが私の考えです。

私は、三重県の職員を長いことやっていましたが、三重県の場合には、やはり3つの面から改革を進めました。

まず、さわやか運動という職員の意識改革から始まりました。お上意識を捨ててサービス機関としての意識に変わらなければいけない、ということから始めて、組織としては、「グループ制」、「マネージャー制」を導入しまして、課長も係長もいない組織に変えてしまいましたが、今までの課長とは仕事のやり方が違う、「マネージャー」なのだと思いました。単に管理職ではないのだ、経営をするのだという意識をつけようとしたのです。

さらには、それを動かす仕組みも変えています。最初は、「事務事業評価システム」という単体のシステムを入れましたが、次には「行政システム改革」として、総合的に21項目のシステム改革をする。さらには、総合的なシ

ステムということで、システムの統合化をしています。

3つの面から総合的に変えなければいけないということですが、三重県の場合、その3つが有機的に連携していたとみています。詳しくは省略しますが、その中で、三重県の場合、評価システムが注目されているのですが、もう1つ重要な改革ツールとして大きな役割を果たしたものに、総合計画があるのではないかと思います。

総合計画というのは、現在、昔の総合計画とは変わっているのではないかと思います。昔は計画行政としての総合計画でした。主に計画期間、例えば5年の計画期間の中でどんな事業をどれだけやるのかを見積もるもので、それを計画行政と呼んできました。今では、組織統合のために方針、目標、手段を明示するものに、自治体の現実の総合計画は変わってきました。

それはなぜかという、1つはマネジメントのツールとしての役割を意識するようになったということがあると思います。マネジメントということが一般的になってきましたので、組織全体の経営目標を示す必要があります。もう1つには地方分権改革の進展ということがあると思います。ですから、なんらかの形で、自立した経営体としての戦略を示す必要がでてきたからだだと思います。

もう1つはマニフェストが普及しました。マニフェストを実施するために、私の公約だからというだけでは、組織は動きません。組織の計画という形に置き換えることによって、実行しようとするようになったからだだと思います。小山町長さんがその辺りをお話しになると思いますが、そうするとマニフェストを盛り込みやすいのは総合計画です。総合計画に盛り込むことによって、公約を果たすという動きが出てきています。

総合計画というのは、だいたい3つくらいの性格を持たせないと、今申しあげたような今の時代にふさわしい総合計画になりません。

1つは、経営ツールとして、組織全体の活動に一貫性、統一性、整合性を持たせるための計画にすることです。組織の各部署がばらばらにならないように、組織全体はこういうことが目標なのだ、だから、あなたの課はこういうことをやるべきなのだ、ということが計画に位置づけられているということです。

もう1つは、マニフェストを実現していくということです。町民の政治的な選択が示されたわけですから、その政治的決定を実現することを強く意識して計画をつくらなければなりません。

それから3つ目には、地域の経営という視点を計画に織り込まなければいけないということです。地域の将来像を住民と共有し、協働で地域づくりに取り組むための計画、そういう性格を明確に持たせないといけません。

そうしないと、組織の改革はなかなかできないのではないかと思います。それができた段階になりますと、総合計画をベースにしてプラン・ドゥ・シーを回していく必要があります。自治体の場合、まず予算から入りますが、総合計画を実行するための予算として編成されなければなりません。次に、事業を実施する段階でも、総合計画の目標を達成するためであることを意識して実施します。そして、事業実施の結果を、総合計画の目標達成に貢献できたかどうかという観点から評価し、それを次年度の予算編成に反映します。マネジメントを回していくこと、そのすべてのベースとして総合計画がある、そういう仕組みを作っていかなければならないのではないかと考えています。

以上です。ご清聴ありがとうございました。

宮入 ありがとうございました。村林先生からは、行政組織が変わるといときに、こういった3つの要素を総合的に変えていかないとけない、それを具体的には何を核にするかというお話でした。

実際に三重県の改革にも携わり、かつ、今度

はご自分が行政組織のトップ、首長として、ちょうど1年、今まさに改革に取り組んでいらっしゃる小山町長からお願いいたします。

小山 皆さん、こんにちは。昨年の今日、三重県の南伊勢町長になった小山です。今日は、2年目の第1日目です。

南伊勢町の経営改革への取り組みということで、私がいろいろな取り組みを始めていることについて報告をさせていただきます。

南伊勢町は、リアス式海岸で、非常にきれいな町です。自然がきれいな町ということは、大体は過疎の町ということになります。

南伊勢町は、三重県の太平洋熊野灘に面した細長い町で、人口が約1万5千人です。5年前の2005年に2町が合併しました。

ほとんどが漁村の町で、幹線道路は国道260号1本だけです。この260号は、海岸線を通っている道路で、現在も、3カ所にネックがあります。ネックというのは1車線で自動車の対向が困難な部分があるということです。

南伊勢町は、面積が243平方キロメートルで、その85%が山林です。あとはほとんど海です。伊勢志摩国立公園区域が約60%という観光地としての要素はもともと持っていますが、観光資源として、それが活用できていません。

人口の割合は、年少人口が9%、高齢人口が42%です。65歳以上の人口が約42%という高齢者の町で、高齢化率は三重県内でトップです。

そういう町で、一次産業の就業比率が2次産業の比率と同程度で約23.7%です。漁業が基幹産業の水産町です。真珠養殖や、マグロ、マダイなどの魚類養殖をやっています。

財政基盤ですが、財政規模は約90億円弱です。財政力指数が0.25というのは、町として必要な一般財源のうち、4分の1しか税金が集まらないということで、過疎で貧乏な町ということになります。

私が町長に就任して1年経ちます。なぜ南伊

勢町長になったのかについてですが、私は元三重県職員で、財政担当を長くしていたことからくる影響が大きかったのだろうと思っています。

県とか市町村の仕事は、住民の生活全般に関わっており、生まれた赤ちゃんのことから、亡くなった方のことまで、そういうことがわれわれの地方公務員の仕事の範囲なのです。私は財政担当を長くやっていたおかげで、各部署の仕事がだいたいわかっていました。

そういう経験もあり、また、出身の町とお隣の町が合併をしてその前後からのしがらみや混乱で町が揺れていたこともあり、私に声がかかったものと思われれます。

また、私は1995年から三重県の北川改革に関わっていました。三重県はいろいろな行政のシステム改革に取り組みました。そのとき初めての取り組みでしたが、それまでは行政サービスは評価できない、数字で評価することはできないと言われていたのですが、それをあえて事務事業の評価システムに取り組みました。そしてさらにいろいろな行財政の制度・システムの改革に取り組みました。

そういうことで、新しく、今までの行政文化を変えていくという中で、行政システムを変えて、それまでのような立場上の関係性の中ではなく、職員と職員の関係性の中で仕事をどう進めるか。今までと同じ仕事をするにしても、サービスの受け手の立場に立つということに取り組んできました。私自身もそういう取り組みの中で、最後のほうは、他部局のところまで口を出して、業務改善の支援・コーディネートをするといったような経験があったからこそ、私はこの町長になったと思います。

その次から私の経験を南伊勢町のために使おうと。そして、私が南伊勢町の目指す姿として掲げているのは、町民が安全に安心して幸せに、豊かに暮らせる町です。そして、町民が参加する。今までは、住民サービスは行政が行政の仕事として行政主導で提供してきたというこ

となのですが、もうそんな時代ではありません。中央集権の時代ではなくて、地方分権の時代、地域主権の時代ですから、皆さん参画しましょう、人と地域の絆が大切にされ、希望を持ち、誇れる南伊勢町を創っていきましょうということです。

過疎で貧しいところに、希望を持って、誇りを持てるようなまちづくりをしようということ、町民が自分たちの手で町づくりをしているということが実感できる町。こういう町になることを私は目指しています。

そういう南伊勢町の課題は、やはり第1番は人口減少問題です。三重県の29市町の中で、一番大きい人口減少率。人口1万5千人の中で年間270人強亡くなって、生まれるのが70人弱です。そういうことで少子化率も県内トップ。出生数は現在70人くらいですが、アップダウンして5年の平均で65人程度です。

高齢者対策については、医療と介護、そして地震・津波などの災害からそのときにどういふふうに命を守るかなどもあります。80歳のおじいさん、おばあさんにも、自分で自分の命を守ってもらわなければなりません。

産業振興は地域活力の維持が大きい問題となってきていますし、若者定住策でもあります。

それと、今までのそういう町がずっと辿ってきた行財政運営の在り方をどう変えるかということです。

そういう課題も踏まえながら、私はマニフェストの中に、公平・公正・透明な町政を実現し、新しい南伊勢町づくりを町民の皆さんと一緒に取り組むということで、まず、町政刷新のため行財政改革を進め、行政体制を変えました。そして、町民の健康づくりのため医療・介護の一元的な運用を目指すこと。若者定住策でもある子育て支援、教育問題等未来づくり。東海・東南海・南海地震が予想される中で津波対策等の生活の安全・安心。それらを支える経済基盤としての水産業、農業等の地域産業の活性化を図らねばなりません。そして、こ

れらすべての政策の土台となるものが国道260号の整備です。国道260号は町内を縦断する唯一の幹線道路です。例えば、小学校が少子化のため、早く統合しなければならなくなっていますが、スクールバスが通えないような道では困りますし、救急車が通行に時間がかかりすぎるようでも困ります。過疎の町にありがちな課題ですが、そういうさまざまな課題を町民と役場が一緒になって解決していくことが、私のマニフェストの中心になっています。

そのために町政経営をどう転換していくのかということになります。

これまでの流れは、どこの町でもそうだと思いますが、行政組織に対して町民が「あれしてくれ。これしてくれ」というような要望をするということと、それに対して行政組織が行政として決定をするということで、行政主導、行政依存になっています。

とにかく行政に要望、陳情すればなんとかしてくれる。それをできるかできないかは、役場の組織、建物の中で決定する行政をしていたというのが、今までの大きい流れです。実際は現場へも出ていくのですが、役場の立場からものごとを考えています。

しかしこれからは、地方分権、地域主権改革がますます進んでいく時代。これからの流れは、町民参画で町民と役場が一緒になって（協働）、また、役割分担しながら、新しい町づくりをしていく。それには地域の連携・協力の中で、町民1人ひとりが主役となって主体的に町づくりに関わる。そうすると、行政と町民の今までの関係性が変わってきます。行政組織からは、町民に相談・支援し、町民からは参画・提案する。こういうふうに関わり協力して地域から課題を解決していこうと。こういう流れで変わっていかないとはいけません。

国から県、県から市町村へという事務権限の委譲の流れの中で地域が自ら責任を取って町づくりをしていくために、そういうことが、これから行政に求められます。

そしてそのためには、行政組織と地域の経営をどうしていくかということが大切になります。私は、南伊勢町の行政組織経営は、総合計画に基づいて各課長の経営方針、事務事業評価システムが機能する、Plan, Do, Seeの政策循環システムがきちっと回っていくことが大事だと思っています。

先ほどのお話にも出ていましたが、総合計画と年度計画としての毎年の予算、これらがきちっと計画されることが大事です。

民間の場合は成果主義・決算主義だと思えますが、行政は計画主義と言われます。しかし、行政は計画主義だと言っているのは駄目で、行政にも成果が求められる時代です。そのためには、南伊勢町の行政組織経営のシステムは、計画がきちんとされる、政策目標・指標を町民目線で町民にわかりやすい大きな単位で設定し、それを支える行政内部で達成していく各事業単位の目標・指標を設定する。そして、こういうものをきちっとしながら、町民起点の町づくりというビジョンの下で、それに基づく総合計画を執行・展開するときに、各年度の課長経営方針により組織目標を設定して、施策・事業を展開していく。事業の展開にあたっては、課のマネジメント方針の他のさまざまな取り組みとともに進めていきます。

そしてそれがどのような目標を達成したのか、達成できていない場合はどうしてなのか等を事務事業評価システムなどにより評価します。評価をして、その評価をきちんと次の計画(予算)に反映していくことが大切です。

PDSサイクルを回していくには各課長の経営方針が大切になります。経営方針は毎年度各課長が自ら作るもので、課の組織目標、重点施策・事業、課のマネジメント方針を書きます。それには、まず私(町長)の経営方針から始まって、各課長が自らこれをつくって、係長、職員に、しっかりこの自分の考え方を説明し、意見交換をする。課長と課員が考え方のすり合わせをする中で変更点があれば書き直します。そ

うということが全部されて、初めて総合計画がきちっと動いていくことになります。

そのためにどういう経営方針をつくり実行していくかですが、私との話し合いを続ける中で、町民の立場に立って仕事をする組織に変わっていくようにしたいと思います。そうすると役場が町民から褒められるようになります。そういうことを目指して、まず、町の経営幹部である課長たちに共に町政運営を担ってもらうために、課長たちと町政経営、南伊勢町づくりの目的、価値観を共有するための課長オフサイトミーティングを毎月1回やっています。これが一番大事だと考えています。課長たちが私と同じ方向を向いて、いろいろな意見をちゃんとやり取りしていくことが大切です。

私は、課長だけではなくて、係長や一般職員とも話し合うフリートークの場を持ちます。南伊勢町は組織が小さいからそれができます。一般の行政職員が全部で140人です。

町民に信頼され、ともに南伊勢町づくりに取り組んでももらうためには、まず、役場から変わる必要があります。それには職員と話し合うことが一番大切です。町長と職員の関係性づくり、目的、価値観の共有のために大切なことと思っています。

そして、地域経営のイメージについては先ほどの行政組織経営システムのPlan, Do, Seeをそれぞれのところに据えて、南伊勢町の地域経営の政策循環システムを創っていきたいと考えています。現在まだ取組中です。今就任後1年目ですから、これからあと3年間の任期の中できちんとつくっていきたいと考えています。

写真は町内の展望台から見えるハート形の入り江です。当町自慢のパワースポットとして観光名所にしています。みなさんにもぜひご覧いただきたいと思います。

私からは以上です。ありがとうございました。

宮入 続きまして、私、宮入からご報告いたし

ます。

昨年、行政組織の組織風土に関して予備的な調査をいたしました。その結果を踏まえて、今年はまだ追加の調査をさせていただきました。地方自治体の行政組織の組織風土、そして今お二人のお方からは、「行政文化」という表現もされていましたが、同様の意味と捉えますと、その組織風土の変革の前提条件はなんだろうか。キーはなんなのだろうか、というところを、昨年度の予備的な調査も含めまして、少しご紹介させていただきたいと思います。

昨年行いましたのは、組織風土改革についてどういう認識がされているのだろうかという調査を、全国の都道府県庁、それから市町村、区役所に発送いたしました。509件回答をいただきました。

その中でいくつかの示唆が得られましたので、主だったものをご紹介します。

まず、首長はとにかく役所の風土改革、風土とか体質、職員の意識改革が必要だと、ほぼ全員の方が思っているらしいです。

しかし、職員が改革にちゃんと取り組んでいるかと考えているらしいのは、4割くらいです。まだ6割くらいは、取り組んでくれないのではないかとのご回答でした。

マニフェストについても、いくつか質問しました。マニフェストは選挙によって「私はこういうことを実現します」と提示したことに、「よし」と投票して、その結果、住民との契約になるわけです。これを、実現させるためには、今、村林先生のお話にもございましたように、計画に反映し、制度化して、定着させるという手続きが必要です。

マニフェストに関して、どれくらい計画に反映されているかといいますと、これは層別で見たものです。5年未満というのは、首長に就任1期です。1期目の首長のマニフェストは5割強くらいが反映されていると答えています。2期目になりますと、約8割が反映されているといっています。

行政組織は計画に基づいて動くものということになりますと、1期目の首長は、どうしているのだろうかという疑問が湧いてまいりました。

もう1つは、組織の範囲をどう捉えるかということで、組織風土ということを考えるときに大事だと思っています。よく文化というときに、組織全体のカルチャーという捉え方をした場合、サブカルチャー、つまり、部門によって違う、という話が出てきます。この組織の範囲、つまり、境界線が不明確だということがこの調査結果からわかってきました。

どういうことかと言いますと、例えば、「マニフェスト等、総合計画の中に、行政組織のビジョンとか理念が示されていますか」という問いに対して「はい」と答えた方には、「どこに書いてありますか」とお聞きして、それを実際に書いてきた答えを読んでみますと、最初に提示しました地方自治体のくくりによりますと、実は地域のことを指しているものがほとんどだったのです。

行政組織というのは、役所のことですので、「我が市役所は」とか、「うちの町役場は、こういう姿を目指します」ということを期待したのですが、そうではなくて、「安心して暮らせる町を目指します」とか、地域のビジョンと混同されています。回答された職員の方が、地域と役所の組織を、日頃からあまり厳密に区別して考えていらっやらないかもしれないということを感じました。

これは、まだ断言はできませんけれども、自分たちの組織がどこまでの範囲か、どこが自分たちの組織で、そのビジョンや理念はなんだろうということ、明確に考えていなければ、それを実現すると言っても、どう行動するかというところにつながりにくいのではないかと、疑問に思いました。

そして、マニフェストの中に、首長自身が、組織を変えとか、役所の職員は変わらなければいけない、とは必ずしも言っていない人もい

るのです。

これは実際、首長にとっては、マニフェストは選挙で魅力的でない、なかなか票につながらないという本音があるため、行政組織や職員の意識改革という課題自体が住民受けはあまりしないということがあるようです。マニフェストに役所の職員の意識改革をしますと謳ったら票につながるかという、そうではないということをお聞きしたことがあります。

しかし、行政組織自体も含めて変えないといけない、ということが、マニフェストの中で謳われているほど、総合計画にも反映されやすくなります。そして、ビジョンや風土、職員意識の改革を明確に打ち出している、具体的に「こういうやり方で変えていきます」ということが計画の中に入れ込まれやすくなるということがわかりました。

そこで、今年、追加調査を実施しました。まだ集計したばかりで、詳細に分析できておりません。とりあえず今日は、「こういうことが見えてきました」というご報告だけさせていただきます。

就任1年未満の首長は、計画がすでに執行されているわけですから、計画の中に自分のマニフェスト項目は織り込まれにくい、予算もついていないわけです。期の途中から首長が急に変わりますので、「変えます」と言って選挙で選ばれても、計画や予算措置は、どんどん動いているわけです。

就任1年未満では、そういう理由から、首長の思い通りにはならない時期です。その時期にマニフェストを早く実現しないといけないと思ったとき、首長はどのようなリーダーシップ行動を取られるのだろうかということを調べてみようと思います。

そして、そのリーダーの行動によって、行政組織の風土とか職員の意識は、どう変わるようなきっかけになっているのだろうかということを探ってみたいと思いました。

そこで、南伊勢町と柏で首長に直接お願いで

きましたので、まずここで調査をさせていただきました。

先ほど小山町長が、ちょうど昨日で就任1年とおっしゃいましたが、この調査を実施させていただいたときは1年未満でした。柏市もちょうど今年の11月、改革派の若い市長に替わられたのです。それまで柏市では、20年くらい続けて助役とか副市長が市長になっていました。私の勤める大学のキャンパスが柏市にございますご縁で、新市長をお願いをして、伺わせていただきました。

まずここにご紹介するのは、南伊勢町の単純集計の結果です。今日のテーマに関連したところだけお見せしたいと思います。

現在の首長になってから、役所の状況変化を役所全体について聞いてみました。そうすると、マニフェストの中で、ビジョンを明確に掲げているかについては、「かなり強く感じる」「少し強く感じる」と、9割近くの人が回答しています。

では、このビジョンは、地域のニーズに合った、この地域を経営していくためにフィットしたものなのかどうかという判断については、「かなり強く感じる」人たちが、2割います。

かつ、そのビジョンに共感して実現したいと思っているかどうかという、それは5%になってしまいます。このギャップは大きいと思います。

ビジョンを実現するために、首長は明確な課題を設定して、これをやらなければいけない、あれをやらなければいけないと言っている、ということに対しては、半分以上の人が認識しているわけです。では、周囲を見渡して、組織全体として、多くの職員が解決しようと行動しているのだろうかという、6.8%まで減ってしまうということです。

つまり、首長の立場から見ると、先ほどの小山町長のお話からも、経営感覚として「当然でしょう」という印象をお持ちでした。ビジョンが明記されているというのは認識レベルではわ

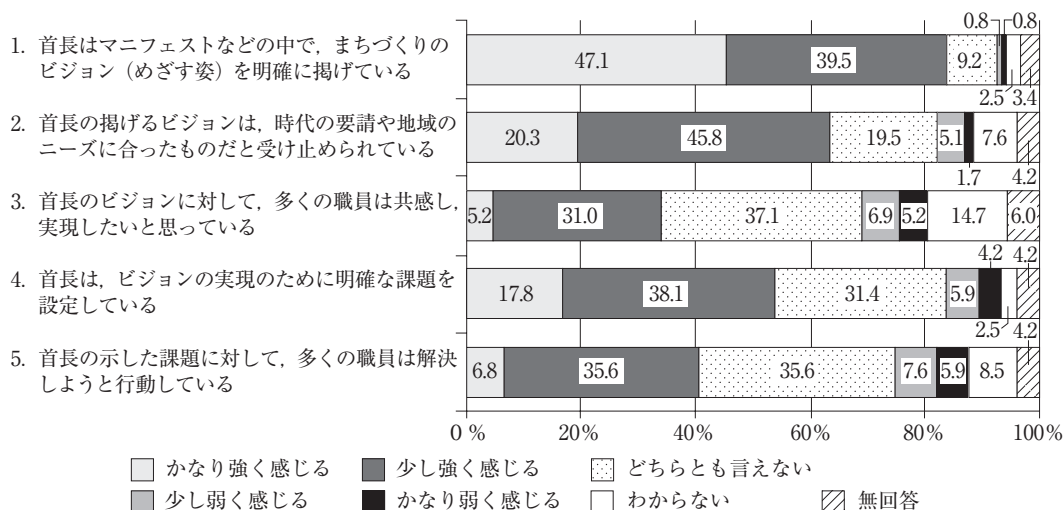


図1 現在の首長になってからの、役所の状況変化について

かっている。しかし、それを納得性のあるものと感じているかという減ってしまいます。

さらに、実現したいと思っているかどうかということになると、かなり少なくなります。周囲を見渡して、組織全体の状況についても、そう感じているということが言えます。

これは個人レベルと職場レベルでも、「知っている」「共感している」「行動している」というふうに関わりが傾向が出てまいります。

そして、職場の周りの状況を見てみますと、「知っている」「共感できている」「周りの人たちは意識して行動している」というのが、個人的には共感している人が14.3%で、両方合わせると6割近くあるのですが、これが「周りの人はどうですか」と聞くとそうでもないというギャップが生まれているのも面白いと思いました。

そこで、柏市と合わせて653件を、因子分析をかけてみました。8因子が抽出され、それぞれに名前をつけてみました。

パスを引いてみましたが、まだ確定はしておりませんので、仮説としてそれぞれの因子間の関係について説明してみたいと思います。まず、首長がちゃんとビジョンを提示していることがわかっているかどうかです。ただ提示して

表1 因子分析結果

因子名	α係数
第1因子 部署を越えた相談・協力・話し合う関係	.897
第2因子 首長ビジョンと課題への納得感	.855
第3因子 コスト意識・工夫・改善意識	.825
第4因子 首長ビジョンの共感・浸透	.898
第5因子 住民の声を聞き、現状を把握する	.796
第6因子 首長ビジョンの個人の受容と実行行動	.846
第7因子 首長ビジョン実現のための条件整備	.830
第8因子 周囲との情報共有と協力	.826

いるだけでは、実行しようとか、変わらなければいけない、ということにはならないのです。

第一因子の部署を越えた相談・協力・話し合う関係の中身は、コミュニケーションです。職場単位で話し合いをしているということが出ています。そういったお互いのことがわかっています。何かあったら報告するという職場風土です。コミュニケーション、対話というところが出てくると、両方が相まって、首長ビジョンを理解しよう、浸透させるような行動規範といった内容になっています。

例えば、上司が常に首長のビジョンについて説明をしているとか、そういったビジョンを実現するためには、どうしたらいいかということを見ながら考えているか、などです。

こういった理解、浸透させるような周りの雰

困気、あとは上司の働きかけが出てくると、ビジョンを実行しようという行動に移り、そして、自律的・変革的な行動を私はしている、やろうとしているというところにつながっているということが示唆されていると思います。

そして、こういう行動規範ができますと、コスト意識とか、費用対効果のことを考えるようになって、成果や指標を設定することになります。数値的な目標を立てにくい行政組織の特性もありますので、自分たちで成果は何か、それを測る指標を何に置くのかということを考えて設定しているわけです。そして、それが行動につながっていくことになります。

民間企業の場合はどうなるのかということも、比較してみる必要があるかもしれません。今のところ、こうした関係があるかもしれない、ということがわかりました。

こういった落下傘のように行政組織の中に新たな首長がマニフェストを掲げて「改革だ」といって来られたときに、受け止める側の組織、そしてその組織の構成員、職員の人たちが、どんな心的な状況にあって、どうやったらそれがマニフェストに掲げられたビジョンを実現していくような行動に移っていくのだろうかというところを、探っていきたいと思っています。

次に、実際に行政組織の中にまで入り込んで、なんとか動いてもらう、また、こういった計画を実行してもらうというところで、豊富な経験と事例を元に、元吉さんから報告をしていただきたいと思っています。

元吉 元吉由紀子です。よろしく申し上げます。私は、組織の風土・体質を変えていくコンサルティングの仕事をしています。

主に民間企業の変革のお手伝いをしていますが、12年前、小山さんと村林さんが勤めていらした三重県が、当時の北川正恭知事のもとで、「三重県を変える」取組みを進めるにあたり、企業と同じように役所もこれからは変わる時代だということから、「三重県職員や県庁が

変わるためにどうしたらいいだろうか」との相談を受け、お手伝いを始めました。

しかし、民間企業を変えるのと役所を変えるのとは、似ているところもありますが、違うところも多くあり、その変革は容易ではないものと感じております。そこで、この難しさの背景に何があるのか、もう少し行動科学の側面から研究をしてみたいと思い、先ほど発表いただきました行政組織の風土改革や変革に関する調査などを宮入先生と共同で進めております。

先ほどの小山町長のお話にもありましたように、昨今では首長選挙に際して候補者がマニフェストを掲げるようになりました。当選後に実行するという約束事項を書いています。そこで、首長当選後は、マニフェストに掲げたことを、地域づくりの理念、ビジョン、プラン〔PLAN〕に落とし込んで、行政組織の執行〔DO〕につなげ、それが予定どおりできたか、できなかったかを評価〔SEE〕して、お客様である住民に見てもらおうという流れができつつあります。このようにPDSのサイクルを回しながら経営の質をスパイラルアップしていくことは、民間企業と同様です。

しかし、通常の企業の場合と違うところは、組織のトップがある日突然舞い降りてくることにあります。しばしば“落下傘”とも言われますが、マニフェストを掲げて降りてくるイメージです。

行政組織がこれをどのように受けとめるのかということ、現行のPDSサイクルが粛々と回っているところに、突然新しい首長がやって来て、「このプランをやってくれ」と指示を降ろしてくることで、そこから組織内に新と旧のダブルスタンダードが存在する状態となります。

それでも、職員は真面目ですから、首長の指示に対して「はい、わかりました」と黙って動き出します。そのことがかえって組織内が二色刷りになっている問題を見えにくくしてしまいます。このままでは、新しい首長には自分のプ

ランがうまく回っているとだけ見えてしまうでしょうから、ダブルスタンダードの問題を解消していくことが難しくなります。

また、現行のプランを容易に変更できない理由として、プランが、役所だけの計画ではなく、地域の計画だということがあります。地域の計画であるために、役所ではすぐに変えることができないのです。

昨年、宮入先生と共同で研究した調査の結果によると、「マニフェストが、総合計画に十分反映されている」と答えた首長は、全体の60%余りでした。

そこには、マニフェストを簡単には総合計画に反映できない理由があります。

理由のその1として、地方自治体においては（都道府県を除き）、法律によって「総合計画」を立てることが規定されていることがあります。もしここに民間企業の方がいらしたら、「総合計画」という言葉を聞いたことはおありでしょうか？ 私もし役所に関わるようになって初めて知りましたが、経営計画のようなものだと私は理解しています。

理由その2は、総合計画の構想部分について、経営者が立てるだけでなく、議会の合意を得る必要があることです。経営者が着任後すぐに計画を立てて実行できる民間企業と比べると、計画を立てることさえもままならないという状況は、ダブルスタンダードに陥る大きな要因となっています。

理由その3は、民間企業の経営計画には、ヒト・モノ・カネなどの経営資源の諸要素がうまく統合されている必要がありますが、総合計画は、理念とビジョンを示した基本構想と主に政策を体系づけた基本計画から構成されており、その他の資源に関する計画が別途存在していることにあります。カネに関する計画は「財政計画」、行政運営に関する計画は「行政改革大綱」や「集中改革プラン」という名称で個別に計画されています。ヒトに関しては、近年人材の育成が大事だという観点から「人材育成基

本方針・育成計画」を作成するところが増えてきました。ただし、これらの多くは国が示した指針・指導をもとに策定している場合が多くあり、作成時期や更新時期がそれぞれ異なって設定されている傾向にあります。

また、各種の計画は、企画、財政、行政改革、人事など、所管する部署が異なるため、所管部署のタテ割で策定、推進、管理されている状況が多く見受けられます。

ここにいくつかの自治体での事例をご紹介します。

ケース1：B市では、今から約3年前に民間企業出身の市長が当選しました。総合計画は、市長が就任される直前にスタートしたばかりでした。市長は、「自分が掲げたマニフェストとは大きく異なるものだから、変えたい」と職員に伝えましたが、「10年を視野においた構想も基本計画もスタートしたばかりです。議会の合意も得ていますから、そう簡単に変えるわけにはいかないでしょう」と言われ、マニフェストで示したことは、総合計画の中に部分的に取り入れて行くことで対応しました。その後庁内では総合計画が形上存在するものの、職員は市長の前で口にするのを控え、市長もまた悶々としながら職員に指示を出すことになりました。

そんな折、たまたまリーマンショックが起これ、市内にある大企業が大きなダメージを受けて、税収が悪化し、市が財政難に陥る見込みとなりました。そこで、財政構造から抜本的に見直すため、市長は、緊急の財政計画を作成することにしました。それとともに、行政運営も見直して集中改革プランの更新を図ることができました。ただし、今年が市長就任後4年目となりますが、今でもなお総合計画には手をつけきれないでいます。

ケース2：C市では、同じく約3年前に市長が交代しました。こちらの自治体では、財政計画は、3年の中期計画となっていますが、毎年見直すローリングプラン方式で運営していましたので、早い段階から、市長は財政計画に関与

することができました。行政改革についても、就任1年目に先の計画の期限がきましたので、市長の意志を反映した更新をすることができました。ただし、総合計画については、基本計画の期限が市長1期目の満了時期と重なっていますので、今は新しい総合計画の準備を進め、2期目の出馬に備えている状態となっています。

昨年行いました行政組織の組織風土改革実態調査の結果においても、「マニフェストが総合計画に十分に反映されている」と回答した首長の割合は、在任期間5年未満で55%、5年以上が80%弱だったのは、まさにこのような状況によるものと思われます。

そして、組織内にダブルスタンダードをもたらしている要因には、各種計画の策定時期が大きく左右していることがわかります。

ケース3：D市では、これら行政組織におけるダブルスタンダードを最小限にとどめる方策を開発して、実施しています。市長は、選挙時にマニフェストという形での宣言はされませんが、自らの意志を早く、しっかりと実現していけるようにしようと考えておられました。そこで、民間企業の感覚を取り入れて「経営計画」をつくろうと、政策、財政、行政経営に関する3本の計画を「中期経営計画」という名称で一体的にとりまとめ、就任2年目に一斉にスタートさせました。総合計画の基本構想は、大きな方向づけが異ならなければよいという判断で変更せず、基本計画と集中改革プランについては、設定当初の期限を変更して更新しています。

こうして経営者である首長が、その意志を計画に反映しているかどうかは、自治体によってかなり差があります。そして、これら計画のあり方が行政組織の変革と地域づくりに大きな影響を及ぼすものとなっていきます。

そこで、新しい首長の就任時には、役所内で首長と職員が、現行のプランと新しいプランが混在することによって起こるダブルスタンダードの問題をきちんと顕在化し、迅速かつ円滑に

解消していくための話し合いをしていくことが重要となります。

次に、新旧プランの移行にあたって、首長と職員が対話を進めるときのポイントを3つ取りあげました。

1番目は、首長が、自分のやりたいと思うことを職員に伝え、職員が、首長の思いをしっかりと聞き取って理解することです。

マニフェストは、選挙において市民にわかりやすく伝えることを優先しているため、何をするのかの項目の列挙が中心となって記述されています。地域づくりにかける思いや、根っこにある理念、なぜそれを大事に思うようになったのかの理由まで書き表しきれていないことが多々ありますので、これら背景については双方向による対話を通じて、聞き合い、分かち合うことによって初めて共有されるものとなってきます。

2番目は、首長が、現行の計画の進捗状況について、職員のどの部署や担当が地域のどんな関係者とともに、何をどこまで、どんなふうに行っているのかを知ること。それとともに、これらの行動の背景にある判断基準はどこにあるのか、どんな理念・ミッションやビジョンに影響を受けているのかについて、職員から聞き取ることです。

首長に、この聞き取る力がなければ、対話は成り立ちません。「自分の言うことだけやっておいてくれればいい」というスタンスでは、本当の意味でダブルスタンダードを解消することにはならないでしょう。

3番目は、首長と職員が新旧のスタンダードについて理解し合った結果、いつ、どこで、誰が、どのように変更していくのかという、変えるプロセスについての相談をすることです。それによって、新しい計画を一緒につくっていくことが可能となります。

答えは最初から用意されたものではありません。旧プランと新プランの間のギャップが、どこにあるのかによって、解は異なります。まち

づくりに関する考え方や価値観のベースとなっている理念・ミッションの根本から異なっているのか。産業政策や交通政策など、重視する戦略の違いから、目指すまちの姿・ビジョンが異なっているのか。理念・ミッションやビジョンに大差はなく、具体的に取り組む課題や解決策が異なっているだけなのか。重要な相違点については、膝詰め話しながら、どこまで変えるのか、どうやって変えて行くのかを議論していく必要があります。

お互いに一緒に考え合う中から、地域に応じた解が見出されてきます。それを、議会や住民にきちんと説明をして、協力をしてもらう必要があります。地域における実行につなげるためには、首長と職員は、この新しいプランを立てることによってようやくスタートラインにつくことができます。

さきほど目を通していた2010年11月号の『ガバナンス』という雑誌に、「職員から見た首長論 VS 首長から見た職員論」というタイトルの特集がありました。その特集のトップに元三重県知事、早稲田大学教授の北川正恭氏のインタビュー記事が掲載されています。そこには、「職員の内面的改革に賭ける」と題して、首長と職員が、しっかりと対話をして、時代認識と目的を共有することができれば、共鳴して、一緒に動いていくことができるとの道筋が示されています。それは、彼自身が三重県知事の2期8年間で1万時間をかけて職員と対話を重ねてきた経験から語られているものです。

以上、行政組織の変革において重要となる、首長交代時に生じるダブルスタンダードの問題と、新旧の計画を移行するための首長と職員との対話のプロセスについて、民間企業の経営と行政組織の経営との違いから、少しお話をさせていただきます。

宮入 ありがとうございます。以上で、パネラーからの情報提供を終わらせていただきます。

それでは、これから議論に移りたいと思います。このディスカッションに関しましては、パネラーだけではなく、フロアーの方も交えて、一緒に進めてまいりたいと思います。

それぞれの問題意識というのをお出ししたわけですが、まず、共通して出てまいりましたのが、職員の意識改革というときに、組織の風土とか文化というものと、行政組織特有の総合計画に代表されるような仕組みの部分、そして、そこに首長と首長のマニフェストというものが、あったと思います。

これらのつながり方や、それを変えるというときに、どこからどのように変えたらよいかということ、それがどのような意味なのかということ、もう少しお聞きしてみたいと思います。

まず、村林先生は、この3つを総合的に改革していくのだということでした。今日の問題提起として、元吉さんのご報告にありましたように、仕組みに行く前に1年未満の首長の場合、もうすでに仕組みは動いてしまっていることがあります。村林先生がおっしゃっている3つの総合的な、ということ、どうやってつなげていけばよろしいかということについてはいかがでしょうか。

村林 1年未満で動かしていくというと、非常に難しいだろうとまず認識したほうがいいと思います。

というのは、先ほど話に出た北川正恭さんには私も仕えたことがあります、彼の場合にも、変えるために8年間かかっているわけですから、ようやく変わり始めたのが、私の認識では、1年か、2年目半ばくらいから少し変わり始めました。そのくらい時間がかかるものです。1年未満で、マニフェストを掲げて改革を掲げたから、それがすぐ動き出すという具合には考えないほうがいいのではないかと思います。

そのとき、どう変えていくかというときに、

北川さんがどう取り組まれたかを考えてみると、まずさわやか運動といって、職員は意識が変わらなければいけない、環境がまったく変わってしまって、それで昔ながらでやっていくような県庁はもうもたないということを行ったのです。そのときの、さわやか運動の「さ」というのは、サービスの「さ」なのです。われわれも、そのときに県の職員でしたが、サービスなど考えたことがなかったわけです。そこに「サービス」という言葉で、ぱっとインパクトを与える。だけれど、それだけでは変わらなくて、一方で事務事業評価システムという具体的なシステムがあって、そこに評価表を書かせるという仕組みの面からも迫ってくるのです。

少し後になりますが、係長制というのは、職場にとっては非常に基本的なユニットなのですが、それを壊して、グループ制にする。係長という関係ではなく、フラットな、みんながグループとして、チームワークで仕事をする、そのリーダーがグループリーダーだ、という具合に、機構の面からも意識改革を迫るということで、職員の意識の改革をされていったのです。

要は、あらゆる面から、組織に揺さぶりをかけることが大事ではないかなと思います。

もう1点、今のセッションで宮入先生のお話にも、それから元吉さんからも出てきましたが、一応プランみたいなものがあった、それにとらわれてしまって変えられなくなるということです。具体的には総合計画です。10年の基本構想と5年の基本計画を誰が言ったのか、昭和40年代に自治省がそういう指導をしたからなので、まったくそういう規制もなにもないわけです。ですから、そういうものに捕らわれてしまうと、物事を変えられません。

総合計画を戦略計画としてつくるべきだと申しあげましたが、そういう発想になりますと、昔の行政指導が頭から抜けてしまいます。そうすると、マニフェストを実現するための計画という性格があるのだから、臨機に回さなければいけないだろうという発想です。

それは多治見市の西寺市長さん（当時）がおやりになったことですが、今は自治体の首長にだいたい共有されていて、実際にやられるようになってきていると思いますが、多治見市では、新しい市長が出てきて1年だけは前の計画が動いていて、その1年間で新しい計画を見直すという形で、常に任期と連動しながら総合計画が動いていくという仕組みをつくられました。総合計画を動かしていくということが多治見市の基本になるのだから、予算も総合計画と連動しなければいけないということで、事業部門と財政部門、企画部門が予算編成をするという方法が採られたとお聞きしています。

今まで動かしていたものを、既成概念として持ってしまうと、「市長さん、総合計画がもう動いていますから」というお話がありましたけれど、それを「こういうものか」と思ってしまうことで、変えることができなくなってしまうと思います。

宮入 ありがとうございます。そもそもそういった既成概念、今までの価値観に基づいた組織運営というものがあつた場合に、それ自体を疑う、違うのだということも含めて、首長がリーダーとして宣言していかないとはいけません。

ただ、これは組織行動の中でも言われている、変化への抵抗ということが、心理的な状態として必ずあるだろうということです。

そうすると、実は変えられるかもしれないけれど、「いや、変えられないものだ」というのを、逆に盾にとって、首長に対して受け入れを拒否するということがちかかなくとも思いますが、その辺のところについて、小山町長はいかがでしょうか。

最初に落下傘のように降りられたときから考えて、先ほどグラフのがくんと減っていったところがあつたかと思ひます。そこのところは、どういうふうにつまえていらつしやるでしょうか。

小山 変わるということはすごく難しい話です。このグラフは、南伊勢町の場合ですね。首長のマニフェストについて、ほとんどの人がわかっているというのは当然だと思います。私が課長、係長、職員の全員にそのマニフェストを全部説明しました。ですから、もっと赤が多くていいかなと思うくらいです。

ですが、その次に、それに共感するかどうか。自分がやろうとするかどうか。これが減っていくのは、これもたぶん当然の話だと思います。これが就任して1年経っていない段階でもしほとんど減っていかなくて一緒なら、行政の組織風土改革、職員の意識改革という取り組みは必要なくなります。示せば全部できるということになりますから。

こういうふうが減っているということが、私が言っていることがこれからの方向として正しければ、変える必要があるということと、また、逆に組織風土改革ということがいかに難しいかということですよ。

というのは、私がマニフェストに書いたことは、私がずっと選挙活動中に各地区を歩いて、話をしていたことなのです。結構それは、町民に聞いてもらった。自分としてはそういう自負があるわけです。

ですが、役所に入っていくと、そういうことが通じる文化ではありません。ですからそれをどう変えていくかというのが私の仕事なのです。これを変えるのに、真ん中の一番低いところ、時代の流れで、改革が必要だと頭でわかっているが行動に移さない職員が多いということですが、これはもう大変なのですがこれこそ変える必要があるということですよ。

そのときにどういうことをするかということが、これからのやり方だと思っています。役所の中では、それぞれの長い役所文化で、自分たちの仕事がやりやすいように、自分たちが安全なように仕事をしています。役所では役所の人間の側に立った仕事の仕方になっていると言えます。

例えば、効率的・経済的というのは、誰にとつての効率・経済かということ、役所にとつての効率・経済で、サービスを受ける住民にとつての効率的・経済的ではないかもしれないということですよ。

しかし、それを一挙に変えられるかということ、これは今までの価値観が違いますから、ここは拒否されること、戸惑っていることがあります。

これは、私がその意識改革をどう進めるかといったら、意識改革というのは、「意識を改革しろ」と言って改革できるものではなくて、自分の行動を通じて、その行動が今までと違う行動を取れたときに、初めてその人の意識が変わったのだらうと、私はそういうことだと思っています。

北川改革のとき、最初に①意識改革を挙げたのです。そして現状の②仕組み改革、③三重県の改革を挙げたのですが、最後までできなかったのは、意識改革だと思っています。これは簡単にできるものではありません。

ですから、意識改革という言葉は、私はマニフェストに1回も使っていません。しかし、組織を変える、風土を変えていくためには職員の意識の改革が必要です。

そのためには、町長が先頭に立って職員と共に変わる、私の行動を職員の行動と合わせてやってみることにし、その組織風土が変わり、職員の意識が変わります。そのことは、職員が無意識に判断することが、今新たに求めようとするところに行つたときに、初めて意識が変わつたのだと思いますし、そのために具体的にはどんなことをするかです。

職員の1人ひとりが、自分の言葉でそういうことを話せるようになったとき、変わっていくと思います。

宮入 ありがとうございます。あえて「意識改革」という言葉は使わないということでした。

昨年の子備調査の中で、風土改革とか意識改革というような表現が、総合計画や基本計画にありますか、ということをお聞きしました。どちらかが入っているのが「ある」なのです。ですから、そういう意味では、言葉としては、非常によく使われているというのはわかったのですが、では具体的にどういうことを指しているのかというと、研修をしますとか、人事評価制度を変えますという、それが意識改革だという言い方をされていたかなという印象が強かったです。

そういうことではなくて、小山町長が考えられているのは、行動が変わるといふところ、行動が変わるためには、どうするかといふことで、リーダーとしての働きかけが重要と思われているということも感じられました。

具体的には、行動を変えるといふことでのリーダーの関わりといふのは、どういふことをなさっていますか。

小山 今、総合計画もそうですし、マニフェストもそうですが、どういふことを計画して、どういふことをやろうかといふ政策や行政サービスを、日々実行していくことです。

実行する中で、従来と同じ行政サービスを、どういふ考え方で、どういふ立場に立って実行するかといふことがすごく大事だと思います。

そのときに、職員とどういふふうにするかの打ち合わせ、話し合いをします。話し合うことは大事です。

例えば、1つの政策をとってみても、何々をする、例えば子育て政策をこうしますといふときも、それは誰のためにどういふ考えでどうするのか、ということ、一緒に話し合うようにしています。

私は、それにまず一番大事だと思ふのが、13人の課長が、私とそういふ話をするこゝで、それができているとなれば、係とか課員の全部が変わってくるだろうと思っています。

私の考え方と、彼らの考え方を、常にやりと

りするといふことが、まず最初です。それから、この4つにつながっていきます。

宮入 ありがとうございます。やはり聞く力とか、聴き取ることとか、実際に現状がどうだといふことをよく知る、そのための対話ということですね。元吉さんの報告で、プロセスの中でも、最初のやり方とか方法としては、まずここが大事だと出ていたと思ひます。

例えば、そういつたある程度の規模の中で、町の中で、140人くらいの職員の方たち全員と対話といふことを、かなり色濃くなさっています。元吉さんがご覧になってきた、先ほどのB市、C市、D市とありますが、規模によってとか、首長が同じように「対話」、「聴き取る」といつたとき、そこは実際には共通して何か「こうだ」といふものは言えるものなのでしょうか。

元吉 先にあげた市の事例から申しあげるのは難しいかと思ひます。

その理由は、職員と一緒に対話をしないとつけないと心底思っている首長がどれだけいるかといふと、かなり少ないのではないかと思われるからです。

先ほどの村林先生が示された、組織機構を築いていくことと、制度・仕組みを一連のシステムとして整えていくこと、職員の意識・行動とそれらを総合的につなげていく風土・体質を変えて行くこと、これら3つの側面を進めて行くときに、職員の主体的な意識や行動を大切にしていこうととらえていけば、たぶん職員との対話は自然と起こってくるものだと思います。それに対して、「計画さえ立てていけば、あとはうまくやってくれ。自分は関与しない」といふように、行政組織内の職員のことにはあまり関心を示さない首長も多くいらっしゃるような気がして、職員との対話を優先づけている首長は、少ないように思われるのが理由の1つです。

もう1つは、今小山町長がおっしゃられた管理職とじっくり話し合う場を設けていらっしゃる首長も少ないように思います。

対話をする気がないからではなく、職員が「はい、わかりました」と言ってしまうからです。職員は、指示・命令を受けるときに、なぜそれが必要なのか、自分の考えとどう違うのかといったことを深く考えて、問い返しをするのではなく、言われるままに即行動をしてしまうことが、とても多く見受けられます。これでは、上から見ると「よし、わかったんだな。じゃあいいだろう」と判断して、対話の必要性を感じなくなってしまう傾向があるのではないのでしょうか。

逆に、首長にお伺いしたいところです。「はい、わかりました」と言ってしまうがちな職員に対して、「本当はわかっていないだろう」とか、「もっと思うことがあったら言ってごらん」と言わせるのは相当難しいように思えますが、その点はいかがでしょう。

小山 その首長が対話をどういうふうにするかというのは、組織の大きさによって違うのですね。三重県庁の場合は、職員が何千人もいますし、神戸市なら何万人も職員がいます。首長が全部と対話するのは不可能です。

私がそういうふうにしたのは、南伊勢町だからこそのやり方です。

私が、南伊勢町の町長になるというのは、そういうふうに職員と全部対話することができるという、そういう組織の大きさであるということも、1つの考慮に入っているのですね。

同じようにしようと思うと、職員が何万人もいるところは全員と対話するにはとんでもない時間がかかります。15年も20年かかるかもしれませんね。

そういう対話を誰から始めるかという、例えば野球のチームで言ったら、まずコーチ陣ですね。コーチ陣が、監督と同じ方向を向いて、どういう強化をするのか、どういう戦略を採る

かということがわかって、それをチームの選手に提供していく必要がある、ということと一緒にです。

やはり大きいところでは、部長とか、局長とか、そういうところがきちっと首長と意見交換できるという状態になるということです。それを次々に、どういうふうに伝播していくかということです。

それともう1つ大事なことは、三重県の場合がそうですが、宮入先生の一番最後の表にありました。職員の自律的・変革的行動が、ビジョンの実行に移るかかどうかです。大事なことは、その首長のところの組織がどういう理念を持っているかということが腹に入っていれば、示されたビジョンを実行することができるのですね。

三重県の場合は、生活者起点という理念を核に、そういうときに職員は、自己の変革行動、行動を起こす規範、判断基準として、そこに生活者起点なのだというものを持っていけば、そのビジョンの方向に向かっていけるということがあります。

しかし、そういう理念はすぐにはつくれないと思います。これにはかなり新しい質も要りますが、そういうものが行動に移るためには要ると思います。

村林 今の議論で気がついたのですが、宮入先生が、意識改革という言葉は案外と総合計画の中に使われているのだけれど、実務では一部の取り組みだけにとどまっているということをおっしゃいました。それから、最初に発表がありました。資料の中で、元吉先生、宮入先生が、自治体の地域のビジョンが示されていても、組織としてのビジョンが示されていないというお話がありました。これは相互に関係があると思って発言を求めました。

総合計画のつくり方は、実はある程度標準化されているところがあります。それはなぜかと言いますと、昭和40年代に自治省が「総合計

画をつくりなさい」と言ったときに、基本構想10年をつくって、5年の前後期の基本計画をつくって、3年の実施計画をローリングするように指導してきたのと同じ時期に、基本構想の中で地域の将来像を決めて、それを元に政策をつくっていくというやり方を普及させたのです。そうすると、例えばコンサル系とかそういうところから提案があるのは、まず将来像を示します。例えば、町民が安全に安心して幸せに暮らせる南伊勢町というのを、将来の地域の像として掲げますと、そのために何をやらなければいけないかということになって、そのために町は、われわれはどんな政策をするのかと分解していくように考えていく。そういう作り方が普通の作り方です。

そうすると、今小山町長から出ましたように、三重県の場合、生活者起点の県政という形で、組織自体がそうありたいというビジョンを示しましたが、普通の作り方ではこういったことが入ってくるところがないのですね。

ですので、普通の総合計画で、こういうものだとおつくりになるところは、宮入先生がご指摘になったように、意識改革をしようと言っても、それは端々のところに位置づけるだけになります。それをやった結果、意識改革をした結果、うちの市役所や役場はこうなるのだということは、総合計画の中に示す部分がないということが、密接に関係していると考えています。

私も、あまりそういう目で見たことはなかったのですが、今の議論で気が付きましたので、それを補足させていただきました。

宮入 ありがとうございます。そうですね。ですから、総合計画だけではなくて、先ほど何種類もあるのです、という元吉さんの資料にもありましたけれど、集中改革プランとか、自治基本条例とか、こういう地域をつくるために、組織はどう変わらなければいけないのだということを、きちっと示しているものです。わずかですけれど、去年の調査結果からもうかがうこと

はできます。

それは、職員の方が自ら、「こういう表現を入れましょう」と言ったのかどうか、追跡してみないとわかりませんが、やはりトップが、こういう組織にならなければ、こういう地域は実現しないだろうということを、どこかでかなりおっしゃっているところで、そういう計画に反映されたのではないかなと推測しています。

「お役所的文化」で言えば、国から降りてきたこのフォーマットに従って、横を見ながら、同じような表現をするわけです。去年、実際に読み比べてみますと、これはどこかからダウンロードして、そのままコピーしたのではないのかというくらい、まったく同じ表現のところもいくつもありました。それが先ほどの小山町長がおっしゃったような、今までの価値観とか、行政の特性や既成概念のようなものが、計画をつくる、特に文字にするときに現れるのかなという気がいたします。

元吉 村林先生がおっしゃったように、「総合計画」についても、書き方やつくるタイミング、期間など、実を言うとそんなに縛りがあるわけではないのです。かつて国が示した指針や指導があっただけで、なぜかそれがまるで遵守しなければいけないものであるかのように信じ込んでいる職員が多くいます。もしくは、変えてもいいのだということを知っていても、あえてそれを変えようと行動するまでには至っていない首長や職員もいます。それが、本当はどういう計画の立て方をしたらいいのかという相談を、首長と職員の間で実施していない現象につながっているように思われます。

本来、自分たちの組織経営のあり方を示す経営計画であれば、その立て方をどうしようかというところから話し合う必要があるわけですがけれど。

かつて1997年に三重県が北川知事のもとで総合計画「三重のくにづくり宣言」を作成されたときには、「生活者起点」という県政の理念

を設定されました。また、「開かれた三重を共につくる」といった多様な主体という新しい公共の視点を盛り込んだ地域づくりの基本理念もとらえておられました。政策の体系だけを示した政策目録書となりがちな総合計画の中では、かなり異なるづくり方をされています。策定にあたっては、知事と職員の間でずいぶん話し込まれた経緯がございましたことと存じます。

先ほどの意識改革というところに立ち戻ると、そのような対話を通じて、首長と同じ思いを持ち、自ら考え、自ら計画に落とし込む作業をされてきたのは、例えば小山さんであり、村林さんたち職員であったとしたら、みなさんは当時どのような階層でいらしたのでしょうか。当時は課長クラスだったのでしょうか。もしくは、それよりも下のポジションだったのでしょうか。

村林 課長補佐です。

元吉 課長補佐ですか。小山さんは？

小山 その下です。

元吉 まだその下ですか。企画や財政、人事といったスタッフ部署にいらっしゃる方々で、課長よりも少し若いぐらいの係長クラスの職員が必死になって考えざるを得ないくらい本気になっていたわけです。階層ということもあると思いますけれど、懐刀になるような部署・ポジションの職員と首長とのコミットがかなり強かったのだらうと思います。

宮入 基本的なものはもちろんあるでしょうけれども、やはりどういう時代であれ、首長がマニフェスト、理念を掲げ、そして地域のビジョンを掲げて、そして行政組織がそれに従って動いてもらおうとする、という働きかけが必要です。やり方はいろいろあります。小さいところなら直接対話ができるでしょうし、大規模になると、また別のやり方をやっていかなくてはいけないだらうということです。

ただ、どうも傍から見ていると、対決してもあまりうまくはいかないだらうと思います。

いくつかの自治体では、首長が役所内の改革を強く打ち出していますが、ではそれが外圧的に市の職員の方たちの信頼につながるのかというと、風土が変わるのかというと、どうもそんなふうにうまくいっていないような気がするのです。

そこら辺のところは、やはり先ほどの北川さんの記事にありましたように、内発的改革というのでしょうか。職員の方たちが、自らが変わらないといけないとか、行動しなければいけない、または組織がこうならなくてはいけないと思うときの方法論として、外圧的なアプローチというのは、実はあまり有効ではないのではないかという気がいたします。

小山さん、ご自分のところの規模ということはどう置いている、そういうアプローチについては、どういうふうにお考えですか。

小山 総合計画という意味ですか？

対話という改革の話と総合計画と、たぶん同じものを話しているのではないかと、私は思いました。総合計画でも、どういうことを将来やっていくかということ、公に示すものです。それで民間、経済をそれにどう乗せていこうか、予算をどう使っていくかという方向を示すものです。

その計画をどうつくるかというのは当然あります。マニフェストと共にセットにして、どういうふうにするかというのは、タイムラグもありますから、一気に変えるわけにはいきません。その時期をどうしていくかということはありませんね。

それと、改革、対話など、規模の問題はお話ししました。意識改革をどうしていくかということですね。総合計画を動かしていくときに、どういう立場に立って仕事をしていくか。それは、たぶん三重県の場合もそうですし、どこの場合もそうですけれど、そういう仕事をするときに、誰にとってよくなるかということ、役所は忘れがちなのです。

たぶん民間の企業の皆さんは、どういう利益

が上がるかということは、はっきりわかりやすいのだらうと思います。しかしながら、われわれの仕事、公務員の仕事で、どんな利益が上っているかというのは、なかなかわかりにくいということがあります。それは誰にとっていいかというのがあるわけです。

できるだけ少ないお金で、経済的にやれば、それは税金を少なく使ってやったということでも利益が出ますし、サービスの受け手から考えると、そうではなくて、もう少しお金を使っても、こういうふうにしたほうが、はるかにいい効果があるではないかという場合もありますね。

ですから、そういう判断を、どういう基準に基づいてできるかということ、その基準をどうつくっていくかということ、その基準は書いただけのものであってもいいですが、書いたものを示したから、誰でもそのように動けるかという、なかなかそうはいきません。

書いたものが、それを書いた方向に基づいて、説明をされた方向に基づいてやられるかどうかは、その人がそのことをよく理解し、自分の腹の中にきちっと落とし込むという作業が要るのではないかと。それが私は意識改革という改革の仕方だらうと思っています。

ですから、そういうことは、計画をつくる、マニフェストを実現するということと共に、職員がそれに向かってどういう仕事をするか。単に仕事をこなしましたというだけのものではないサービスが、行政に求められているということを考えてとき、今の役場・役所体質をどう変えていくか、ということにつながります。

宮入 ありがとうございます。時間がだいぶ迫ってきています。フロアーの皆さまから、今までの情報提供、それから議論に対して、ご質問なりご意見なり、この点はどうなんだろうという疑問なり、いかがでしょうか。どなたか、このパネラーに対してご質問でも結構です。ございましたら。どうぞ。

質問者 私は、行政、あるいは自治体の仕事をしている者ではありません。自治体の職員の方に対しての研修の講師をしている立場です。

いろんな自治体を巡ってみて感じるがあります。今、パネラーの方のお話をずっと伺って、いくつかの疑問があります。

まず1点伺いたいのですが、対話の少ない首長が存在するというのはなぜでしょうか。民で言いますと、新しい社長が来ると、必ず部下としっかりした話し合いをしょっちゅうします。評価のときにも必ずします。そういうことがないと、下からの力が上がってこないというのは、いわば常識の世界です。

ところが、今の元吉さんのお話から行きますと、対話の少ない首長がいるということは、その方は、何をもってマネージしようとするのでしょうか。この点が元吉さんに対する質問です。

それから、小山町長に、実行計画というのは、どこにあるのかということをお尋ねしたいと思います。総合計画や基本構想は、決められた10年とか5年で決めるのはわかります。実行計画というのは、ローテーションを含めるわけですね。

新しい町長が来たら、俺の実行計画を立てるということもあってしかるべきだと思うのです。今日のお話の中で、どなたからもそれが出てきませんでした。

それから、宮入さんに伺いたいのですが、面従腹背の人たちに対して、具体的にどのようにやれば、少しはこちらを向くのでしょうか。「はい、わかりました」という職員は、私が話していても、たくさん山のようにいます。

それを置いておいたまま、解決策を議論しても、本当に前に進みません。ですから、「はい、わかりました」という、それでなおかつ元吉さんのおっしゃる、上が話をしないということがあるとすれば、ますます顔が言うことを聞いておいて、腹は全然別のことを考えて、一番単純に言えば、「まあ、この首長、小山町長はあと

2年経ったら首だよ。どうせ落ちるわ。ずっと同じことをやっておけばいいや」という幹部衆が相当いるはずですよ。

ですから、そのときに、どういう仕組みを下ろしていかないと直らないかということの議論がありませんでした。なにか少し違和感がありました。その辺のことを教えてください。

宮入 はい、それでは順番はどこからでも結構です。小山町長、実行計画のところについてのご質問をお願いします。

小山 ありがとうございます。実行計画ですね。もちろん、毎年毎年事業をしておりますから、実行計画が要ります。今までの資料で見ていただいた総合計画は、10年計画とありますけれど、その中で実行計画というものを3年とか4年とか、そういうふうに決めています。

ただ、これも3年間として決めたものが、ちょうど3年で終わりになっているか、終わりにないかということもありますが、3年間のものが、1年目、2年目の時、私が町長になった場合、すぐ変えるかどうかということも判断の1つです。

私の場合の、このマニフェストには、役所の仕事のすべてを書いてあるものではありません。役所の仕事と言いますのは、例えば教育から福祉から道路から産業から、生活のすべてのものがありますね。これを、一気に変えるのはなかなか難しく、人の生活の360度にわたっていますから時間がかかります。3年の計画、4年の計画を変えるには、少なくとも1年はかかります。ですから、それはそれとして十分議論して作っていく必要があります。

ただ、毎年度、どういうものを実行計画としていくかは、予算がありますから、この毎年度の計画案を予算に組み込んでいくということになると思います。

質問者 今申しあげた実行計画というのは、そ

れを具体的に動かしていく仕組みの中では、たぶん永続性のない住民サービスは提供できないわけですから、住民サービスを提供するときの実行計画になりますと、それはあまりひっくり返すことができないと思うのですね。

ですから、それを前提にして、「俺は今年1年間、こういうことができるんじゃないか。2年間、こういうことができるんじゃないか」というローテーションが組めることがないかということです。ですから、私は実行計画は基本的に変えられないと思っています。

小山 仕組みの面で言えば、そこは実行計画という紙に書かれている、こういうことをやりますとしていることを全部変えようと思えば、全部書き換えることになります。そのことは、全部白紙に戻して変えるということではなく、継続することが必要な行政サービスもいれて、市民の生活の中にどういうサービスをしていくかで変わるのですね。

新たに必要なものは、全部その中に組み込んでいきますし、すぐに切り換えることができないものは、実行計画の進行の中で、毎年度の予算の中で補っていくということが、今おっしゃるローリングの一番最短スパンということになります。

ですから、そういう意味では、全部変えるということ、あるいは何も変えないということではなくて、毎年毎年必要ところは変えていく、そういうことができる作業が、予算編成の作業だと思います。

このことが、具体的に実行計画を変えていくということでもあると見ていただければいいと思います。

宮入 では、次の質問に対して、対話が少ない首長が存在するのはなぜかについて、元吉さん、お願いします。

元吉 対話をする気がないわけではないと思

ます。対話が成り立ちにくいのです。

同じ言葉を使っている、役所内の職員が首長になられた場合は別ですが、他の機関や民間企業などまったく異なる経歴で首長になられた場合には、例えば、同じ「サービス」という言葉を使っている、サービスに対して持っているイメージがまったく違うということがあります。その場合、「わかりました」と職員が返事をして、彼らなりにわかったつもりでいても、解釈して理解している意味がまったく違っていたりするわけです。

私は、そんなとき現場で翻訳とか通訳する機能を果たしています。「それはこういう意味ですか」とか、「例えばどういう事例があてはまりますか」など、行間を補い、咀嚼する人がいないと、同じ言葉を使って語っていても、一見会話は成り立っているようですが、意味解釈が違う伝わり方をしていて、両者とも、何が違うのかに気づかないまま過ぎてしまうことが多くあるのではないかと、1つ考えられます。

もう1つは、役所というのは、失敗したらいけないという文化があり、悪い情報が上に上がりにくいということがあるでしょう。失敗を受けとめ、失敗から学ぶということへの包容力とか許容力をトップが持てるかどうかで、ずいぶん情報の伝わり方が違ってきます。

かつて三重県では、北川知事が“朝令暮改”という言葉をよく使っておられました。失敗してはいけないのではなく、失敗したことに対してきちんと変えることによって責任を果たせばいい、というようにこれまでの価値観を転換するアプローチをとられていました。公務員の真面目さが、ある種失敗は表に出してはいけないという、表向きのつづがなさをつくってしまう価値観が言動につながっているのだとしたら、対話をしているつもりでも、うまく成り立ちにくい、薄っぺらなものになってしまいます。

そこから、深掘りできる関係をつくっていくことが重要です。対話を深めていくときには、

やはり異文化だという前提で、翻訳や咀嚼をして仲介できる人材をおく必要があると思います。横浜市では、大変大きい組織ですけれど、中田市長が就任当初には、行政にも長けておられ、市長のこともよく理解されている第三者が経営会議にも参画しておられました。三重県の場合はわかりませんが、いくつかの自治体ではそういう工夫をされているようにお見受けします。

宮入 そうですね。元吉さんも一緒だったので、ある市の首長が替わられて、局・部長の方と泊まり込みの合宿をし、そこで対話をするということをやりました。

そのとき新首長は、サービスを「おもてなしの心」とおっしゃったのです。おもてなしの心を持って、これからは仕事をして欲しい。一体おもてなしの心とは、どこにあるのだということ、常におっしゃっていたのです。

それが伝わっていないというのをすごく感じていらして、幹部職と膝詰めで話そうと、ご自分の思いを伝えようということを意図されていたのです。

そのとき、役所の局部長という方は60歳間際くらいの方で、ずっと役所に馴染んでこられたためか、情報に対する考え方がかなり民間と違うと感じました。

例えば、対話とかコミュニケーションというのは、なんでもないときに相手の状態がわかっているということがすごく大事だと思うのです。何かあったとき、普段状態がわかっているか、どこまで言えばわかってくれるとか、動いてくれるというのが、お互いの関係性ができているという状態だと考えるのです。

それが、部長さんたちは、なんでもないときの情報は、特に出さなくていいと考えていたのです。首長は、自分の携帯の番号も教え、メールのアドレスも教えているけど、誰も寄越さないというのです。一方の局・部長さんたちは、

忙しい首長に、そんないちいち細かいことを報告したり、今日、こんなことがありました、こんなことをやって喜んでもらいましたとか、そんな雑談めいたことはしちゃいけないのではないかとおっしゃるのです。

実は、どんなに大きな組織のトップであっても、日頃職員の方たち、特にそういう幹部の方たちが、何を考えて、何をしていた、という状態がわからないと、何かあったときに、一言で「こうしろ」とか、「これは駄目」とか「いい」とか「任せた」とかと、判断ができないのではないかと思います。

そこのやりとりのレベルの差、レベル感の違いということを感じました。

今、元吉さんが言われていた、「対話はしているつもり」とか、「したい」と思っていたとしても、コミュニケーションのレベルを考えたときに、非常に浅いもの、なぜ必要かとか、なんのために、どういうコミュニケーションを図らなければいけないかというイメージが、随分違うということを感じました。

そこで、面従腹背というご質問が出ましたけれども、わからなくても、「わからないからもう1回説明してください」ということを絶対に言わないのが行政マンと感じています。

持ち帰って、「首長がおっしゃったのはこういうことじゃないかな」と、考えるのはまだいいのですが、考えないまま下に流していきま。す。通達とか、例えば、部署の目標をつくろう、ビジョンをつくろう、実現しようというときに、ただ「伝えてあります」と言うのですね。下に伝えることが、実行しているということになるのです。

うまく表現できないのですが、以上です。

小山 今の面従腹背の場合は、これはよくあることだと思うのです。というのは、行政組織というのは、法律や条令などによりやるが決まっているわけです。

つまり、去年と同じことをずっとやってい

ば、それはそれで十分仕事をしていけるのですね。

ただ、私のようにあれこれやりたい首長がいたときに、「あれをやろう」、「これはどうなっているんだ」、「これをこうしてくれ」と言ったら、「はい、わかりました」といって返事だけして、去年と一緒にのこをやっていても、できるわけです。ですから、そういうときに面従腹背でも、仕事は去年と同じにできます。

ただ、これからその町やその組織が求めている方向になるかどうかと言うと、それではいけないわけです。ここに経営、首長の難しいところがあります。

やるかやらないかを定めるための対話をしてもらえない場合もあるかもしれません。

大きい市になれば、そこの政策部長さんや局長さんは、仕事に通じているわけです。そうすると、いろいろな問題に十分対応できます。今までの対応の考え方、価値観でできるわけです。

しかし、そこを変えていこうとするときに、どういうアプローチをしていくかということは、職員の側からアプローチしていくのはすごくいいですが、首長からだとなりますと、選挙で通ってきて、どういうことを実現したいかということを説いていかないといけません。マニフェストもそうです。「このことをやりたいから、ぜひ頼む」「わかりました」と言っ、去年と同じことをやっていても、わからないわけです。

大きい問題があったとき、大事件があったとき、大きい政策転換が必要なとき、この場合は、職員からも報告という対話に来ます。

そうではない平常時は、法律とか条令というもので、組織は動くことができます。その時は旧来の価値観のままです。そこに職員の研修とか、そういう対話とか、そういうところでどう変えていくかということが必要だと思います。

宮入 いろいろまだここからもやもや感が増し

てくるという感じですが、お時間が過ぎてしまいました。フロアの皆さまからいろいろご教示いただきたいと思いますので、また、個別にお聞かせいただければありがたいと思います。

今日は、行政組織がいかに変わっていくのか、そのときに首長のリーダーシップがどのように機能するのか、ということ、それぞれの視点で考えてまいりました。パネラーの皆さん、フロアの皆さん、ありがとうございました。