

1. 行政改革における自治体間の格差とは

(1) “改革の量” から “改革の質” へ

2000年に地方分権一括法が施行され、機関委任事務が廃止されてから後、地方行政組織においては自立と自律に向けた行政改革が求められるようになった。その結果、市町村合併や職員の定数削減、財政の健全化、政策評価や人事評価制度の導入、指定管理者や地方独立行政法人への移行など、仕組みレベルの改革が一気に進められてきた。「改革をやっているか、やっていないか」は、どれだけ多くの仕組みを整備しているか、すなわち“仕組みの量”で測られるようになってきたのである。

しかし、10年たった今では、規模の大小を問わず、どの自治体においても、ほぼ一通りハードの仕組みは揃い始めている状況にある。すると今度は、同じ仕組みでも、その運用状況に違いが見受けられるようになってきた。ある自治体では、行政内部の縦割り意識をそのまま引きずって、スタッフ部署ごとバラバラに仕組みを策定し、現場では単なるペーパー仕事として処理している。仕組みをつくるのが目的化した組織である。一方、仕組みを個々の仕組みとしてではなく、部署を越えて有機的に機能する体系（システム）として効果を発揮させている組織もある。仕組みを組織全体の目的を達成するための道具（手段）として使いこなしているわけだ。

行政組織における改革は、こうして初期の“改革の量”を語る時代から“改革の質”を問う第2の展開期に移ってきた。

(2) 改革の質を左右する管理職の力

ただし、私の知る限りにおいて、現時点での自治体の多くは、まだ部分最適の仕組みをつくるのがやっとの段階にあり、自分たちの改革のやり方が“木を見て森を見ず”の状態に陥っているのではないかと、という疑問さえも持ち合わせていないように思われる。このままでは「仕組みをつくった」ことが、イコール「改

革をした」ことになって済まされてしまうかもしれない。

改革にあたって、自治体間の横並びで“仕組みを形として導入する”だけなら話は簡単だ。しかし、“仕組みをうまく使いこなす”ためには、自分たちでそれをかみ砕いて理解し、自組織に合ったやり方を開発していくカスタマイズが不可欠だ。すなわち、仕組みの前提となっている“変える目的”について、「なぜ変える必要があるのか」「何のために変えるのか」を実行当事者である職場の職員が自分たちで考え抜き、さらに「どうやって変えていけばいいのか」、自分たちの組織に応じた変え方を見つけて実践していくプロセスが必要となる。“改革の質”は、そんな実行職場の主体的な目的創造と具体化の実践経験を積み重ねながらつくられるものなのだ。

それを各職場で展開していく際のかなめとなるのが管理職の存在である。管理職には、自身が改革を実践する主体になることと、職場で改革を実践する主役を増やしていく環境をつくる必要がある。そのためには、各職場が主体的に改革の取り組みを進めていく上での壁となる現実的な問題に手を打ち、取り組みが促進されやすい環境をつくっていく組織的な支援が不可欠だろう。

多くの自治体では行政改革を旗印にしながらも、まだ仕組みを生かす“環境をつくる”という支援には手をつけきれいなのが実情だ。そのひとつは、“全庁的な改革のセーフティネットをつくる”支援であり、もうひとつは、“職場における推進力をつくる”支援である。

この前提に立って、以下、現在の管理職の実態とその背景にある全庁的な課題、今後担うべき職場における管理職の役割と、役割発揮のために期待される行動について、順に述べていくことにする。

2. 管理職が改革において機能するためには何が必要か

(1) 改革担当部署の悩み

先日ある市役所で、改革担当をしている職員から、「庁内で改善の取り組みが

なかなか進んでいかないのです。どうやれば進みやすくなるでしょうか」という相談を受けた。

彼は、「職場にはやる気のある職員がいないわけではありません。でも、改善活動を始めようと“改善チーム”を庁内公募しても、なかなか職員が応募してくれません。結局、各部署から1人ずつ出してくださいと、任命をしてもらうことになってしまいます」と悩みを語りはじめた。なぜそんなことになってしまうのだろうか。

彼の話は続いた。「集められたメンバーで、検討を始めたところ、みんな一生懸命に取り組もうとしてくれています。でも、月1回の会合にメンバー全員が集まったのは、最初の1、2カ月だけ。次第にメンバーが揃わなくなって困っています」と、新たな壁にぶつかっていた。

「メンバーの中には、『この忙しいときに、何をやっているんだ。改善活動なんて余計なことをやるヒマがあるなら、仕事をしろ』と上司に言われることがあり、どうも職場から出にくいようです。“改善活動”は、市役所に必要な取り組みだということで市長からも期待がかかっているものなのに、職場からは反発の声が頻繁に聞こえてくる。もっと職場の管理職たちに協力してもらえるようにできないでしょうか」と改革担当者は途方に暮れていた。

参加者の意欲の度合いは注視しているものの、彼らが参加しやすい状態になるためにはどんな職場支援が必要か、が見えていないようだった。

(2) 職場の管理職たちの「できない理由」

職場には、数々の改革が押し寄せてきている。人は減らされ、予算は削られる。その一方で、住民からの要求は増して、多種多様なクレーム対応に日々追われている。情報公開が進み、様々な業務で住民参画の機会を取り入れるようになって、仕事にはいつも説明責任がついてくる。また、個人情報保護法が施行されたことで情報の取り扱いには細かな配慮が欠かせない。1人あたりの仕事は従来と比べ

て量的にも質的にも負荷がはるかに増しているのだ。

管理職にとっては、目の前の業務をこなすことさえままならない切実な課題が溢れている。さらに、事務事業評価などで行政も成果が問われるようになり、年度目標が明記されていることから、単に前年度どおりの仕事をしているというわけにもいなくなっている。職員が自主的な改善の取り組みに参加することの必要性は頭ではわかっているが、部署横断チームの改善活動が自分たちの仕事にどう役立つかわからないところもあり、現実的にはどうしても日常業務優先になってしまう。

そもそも“改善活動”が改革担当部署から職場に一方的に降りてきて、“やらされ仕事”として押しつけられたところから双方の不幸が始まっている。ただ「協力してくれ」では、管理職にとって単なるお荷物の活動になりかねない。その結果、全庁の改善活動において管理職が生粋の抵抗勢力であるかのように受け取られてしまっている点は問題だろう。

そこで大切なのが、改革担当部署と職場の管理職との《ヨコの連携》だ。改善活動が「自分たちの組織にとって何のために必要なのか、それによって何を実現したいのか、どのように実施していくのか」という「変える目的」と「変え方」について、仕組みをつくる改革担当部署と仕組みを動かす職場の管理職とが一緒になって話し合いをし、仕組みを動かしながら自組織に合った現実最適策につくり込んでいく。このプロセスの有無が、仕組みを実地に動かしていく職場の管理職が傍観者となって壁になるのか、当事者となって風穴を開ける率先をするのかを大きく左右する。そして、職員にとっては、改善活動に安心して取り組めるセーフティネットのヨコ糸になるのである。

(3) 首長と管理職は話し合っているか

前向きか、後ろ向きかという点、おそらくどの管理職も一生懸命前向きにやっているのだと思う。しかし、それがはたして外部から求められている変化のスピー

ドに合っているのだろうか。

例えば、電車が走っていたとする。一方は時速 60km で、もう一方は時速 100km。どちらも同じ方向に向かって走っている。その両者があるところで横に並んだとき、早い電車から遅い電車を見るとどう見えるだろうか。実は、「自分たちよりもゆっくり走っている」と見えるのではなく、「後退している」ように見えてしまう。つまり、どんなに一生懸命走っていたとしても、世の中やそのニーズと同じ速度で変化していかなければ、“走っている”という評価をしてもらえない現実がそこにある。“マンネリズムのお役所仕事”と揶揄される背景には、そんな外から自分たちがどう見えているのかの認識の欠如がある。

この見え方について敏感なのは、住民から負託を受け、マニフェストに変革課題と納期を掲げて選挙に出て、当選後も市民から成果を問われるようになっている首長である。一昔前は“改革派”といわれる首長も珍しかったが、今ではどの首長も組織や職員に期待することが明確になってきている。それだけに昨今では、「歳を取った管理職には、今さら『変われ』と言っても無理でしょう」という首長の言葉をよく耳にするようになった。機関委任事務が大半を占めていた時代こそ、前例踏襲をしっかりとできるベテラン管理職は重宝されていたものの、『変わる』ことが求められ、“変わる質”までもが問われるようになった時代には、首長の管理職を見る目は冷ややかになっている。

しかし、それでは管理職の率いている組織の職員すべてをも見放してしまうことになる。それは首長にとっても、職員にとっても、首長を選んだ住民にとっても不幸なことである。

そうならないためには、首長もまた今までどおりのトップダウンではなく、みんなと一緒に新たな改革のステージに立つために、首長のほうから自身の言葉で「自治体経営の方向性やめざす姿は何か」「管理職に期待していることは何か」をきちんと伝え、首長と管理職とが現実に横たわる「できない理由」としっかりと向

き合って、「どうすればできるようになるのか」を考え合うことが必要だ。この《タテの連結》のために時間を惜しまず話し込むことが大切なのである。

民間企業と違って顧客を特定することができず、全国一律の法律や制度に関わる事務を担っている行政職員にとっては、仕事の優先順位づけや取捨選択をすることは至極困難なため、スピードにつながらないことが多々ある。やるかやらないかの最終決定が議会に委ねられていることから、まず首長が“戦略”となる重点課題を明確に示し、改革を実行する管理職を後押しすることが不可欠となる。これが全庁的なもうひとつのセーフティネットのタテ糸となっていく。

3. マネリズムを打破した先にある新しい役割

(1) “職場管理” から “職場経営” へ

外部環境の変化がさほど複雑ではなく、今の延長線上に未来を予測することが可能だった時代には、組織として何をするのかの課題も明確に設定でき、庁内組織を機能分化して運営することができた。個々の職場では、管理職を頂点にした上意下達によって決められた範囲の業務を確実に遂行する「管理」をしていれば、全体がうまく回っていた。しかし、外部環境の変化が複雑で、先の予測がまったくつかない状況になると、さまざまな変化に直面した現場が柔軟に対応していくために、「明確な方向性（ビジョン）」と、組織として何を大事にするのかという「判断基準（理念、行動規範など）」を方針として示すことが重要になってくる。

そして、行政組織でも可能な限り現場に権限を委譲し、各職場が自組織の果たす役割を自分たちで考え、自他の資源を有効に使って組織としての力を発揮していくための「経営」が必要になってきた。この職場経営において、大きな方針のもとで「自分たちは何のために、何をすればいいのか」という仕事の目的と職場の存在意義・使命を問い直して再設定していく「目的創造」の役割を担うのが管理職である。

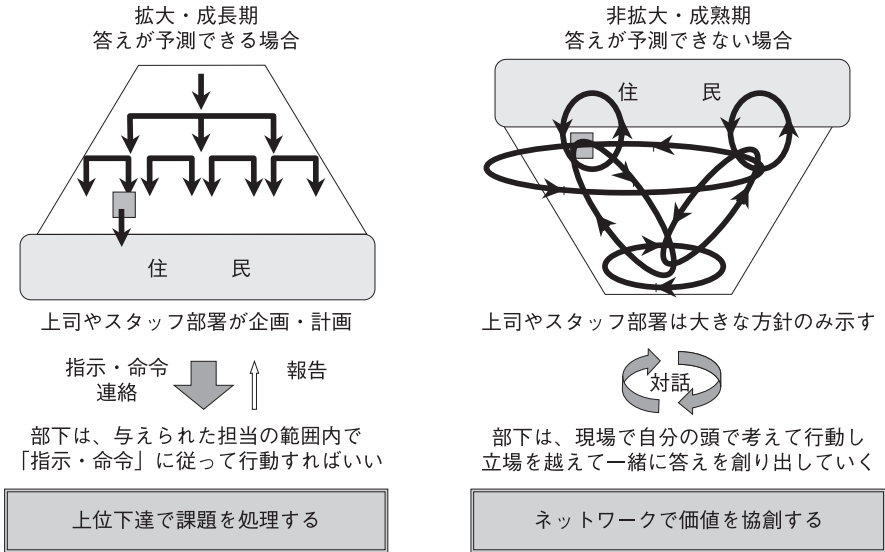


図1 時代とともに変わってきた仕事のやり方

「何のために管理職がいるのか」、その存在意義を役所全体で考え直してみることはとても大切なことだ。例えば、三重県では、管理する対象を「職務」よりも「職責」において、基本事業に対する責任を「室長」が、施策に対する責任を「総括室長」が果たすことを県民にも明らかにしている。横浜市では、局区長・部長を「経営責任職」、課長・係長を「運営責任職」と名づけて、責任の持ち方の違いを表すなど、意図してそのあり方を再設定している。回ってきた決裁書にハンコを押すだけ、議会の時に答弁するだけの存在でしかないならば、これからの地方分権時代における自律した行政組織において期待される機能は果たしきれないのではないだろうか。

(2) 行政サービスの価値を見定めて、質を向上する

“職場を経営する”という観点から自分たちの仕事の目的や自職場の存在意義・使命を見直していくと、次に必要になるのが、その目的を達成するために果たす

べき行政サービスとはどのようなものか、という「サービスのあり方」についての検討である。

これは、ある市で職員と一緒に窓口サービスの改善について議論をしていたときのことである。「みなさんの仕事は何ですか」という質問をしたときに返ってきたのは、「台帳を正しく管理することです」「確実に料金を徴収することです」といった回答だった。それらはもちろん間違いではない。

しかし、質問を「みなさんが日々苦勞していることは何ですか」「どんなことに一番時間をかけていますか」「どんなときにやりがいを感じますか」という問いに置き換えてみたところ、答えは、「お客様（市民）に制度を理解してもらうことが難しいです」「なぜ料金を支払わなければいけないのかについてなかなか納得が得られずに困っています」「やって当たり前と思われているので、一日無事に終わってくればホッとしますが、特にやりがいを感じることはありません。たまに市民からお礼を言われるとうれしいです」という内容に一変した。

従来ならば、職員が市民に対して「制度でこう決まっています」と一方的に伝えさえすれば済んでいたかもしれないが、市民の生活意識も高まり、社会や行政に対するニーズも成熟化している。それに伴い、役所の仕事も、「何を提供するのか」の業務内容で役所の仕事が成り立つのではなく、「どのように提供するのか」「いかにわかりやすく説明できるか」「相手のニーズや状況を読み取って、一律ではなく個別に対応をする」というように行政サービスにも質が求められるようになってきた。

そこで、時代の変化を捉え、現在職員が最も苦勞しているところに光を当て、市民にどんな価値を提供しているのかを見定めて、「行政が果たすべきサービスとは何か」を再定義することが必要になっている。また、サービスがうまく提供できないとしたら、それはなぜか。ニーズとうまくマッチさせるためにはどうしたらいいかなど、市民の側から問題を見直して、サービスの質を向上する改善・

改革の取り組みにつなげていくことも、これからの管理職に求められるマネジメントだといえる。

昨今では、ほとんどの自治体に『事務事業評価』『事業仕分け』など、仕事の成果を評価する仕組みが入ってきている。その一方で、市民を顧客として「お客様満足度の向上」に取り組むべく『お客さまアンケート』を実施する市役所も増えている。しかし、仕事の評価指標と、お客様の側から見たサービスを評価するアンケート項目は、一貫したものになっているだろうか。これらを結びつけて、マネジメントサイクルにしていくこと、さらにサービスの質を上げていくことを目的に、明確な判断基準をもってさまざまな施策の整合性をとることは、管理職にしかできない役割である。

(3) 現場力を引き出すコミュニケーション

行政サービスの質を向上することが必要だということは、誰もがわかっている。しかし、その「質」をつくり出すことは難しい。そのためには、現場にある事実から問題を捉え、そこに関わる多様な人たちと対話をして、一緒に解決するための知恵を出していく地道な協創プロセスが必要である。こうした取り組みからサービスの質を向上するために、特に管理職には2つのコミュニケーションが求められる。

ひとつは、地域の現場で多様な主体とネットワークして協働するためのコミュニケーションである。公共サービスは、もはや行政組織だけが提供するものではなく、新たな公共として多様な主体で共に担っていく時代になっている。多様な相手の立場に立って理解することがすべての取り組みの基礎として大切である。それには、さまざまな部署を経験してきた管理職の視点が生きてくる。経験をもとに、物事を一面からだけでなく、多様な視点から捉えることができるようになってきているからだ。

協働のためのコミュニケーションには、いろいろな部署での仕事を通じて築か

れてきたネットワーク力（人脈）も大いに有効な武器になる。今では情報はインターネットを通じて同時に一斉に配信されることが可能になった。一方的に流すだけの情報（事実や物事の結果、数字や整理された文章などのデータ系の情報）と情報量という意味では、行政組織の優位性はほとんど失われている。それよりも、つねに変化する地域の現場情報をキャッチして、これらの情報の背景にある意味合いをいかに読み取るかが重要になっている。現場には、明確に言葉にしきれないあいまいな情報や、緊急度や重要度、影響力を察知する五感情報など、感覚系の情報が溢れている。それは人を介してしか伝わらないものである。立場や肩書を超えて本音で話せる人間関係と、電話一本で相談できる関係がどれだけあるのか、このネットワーク力と情報力が改革推進力との相関関係を持っている。

また、地域の新しい価値は、異質な視点をうまく生かし、データ系の情報と感覚系の情報を融合する対話を通じて創り出されてくるものである。このような双方向のやりとりをするためには、自分から主体的に働きかけ、本音で話のできる場をつくり、コーディネートする能力も必要になる。

もうひとつは、職場で部下と向き合うコミュニケーションである。これまで行政組織において重視されてきたのは、国や地域の各種団体、首長や議会から流れてくる情報など、重要な意思決定に関わる情報だった。これらは、上司から部下へ一方通行に流され、部下は上司の指示・命令を待って動けばよかった。それが今は、住民との接点にいる部下が持つ地域情報を上司も把握しておくことが重要になっている。そして、その部下が主役であり続けるために、部下が現場で自ら考え、行動できるよう、上司と部下は上意下達の一方通行ではなく、双方向でやりとりする必要が高まっているのだ。

今多くの自治体で『人事評価制度』が導入され始めているが、評価は査定するためにあるのではなく、組織の向かうべき方向にベクトルを合わせて人の能力を生かし、人の育成を通じて組織の成長を促すために行うものである。これまでは

「やってもやらなくても処遇は同じ」ということから、上司も部下も互いに評価し合う機会がなかったのではないだろうか。制度の運営にあたっては、上司と部下がしっかり向き合う時間を取り、仕事の目的をしっかり共有し、サービスの質を磨き込むための時間として活用していくことが肝要である。

4. 変化する時代のリーダーシップ

最後に、これら新しい役割を發揮する上で期待される管理職の行動について、3つのポイントを挙げておきたい。

(1) 夢を語る

行政組織では、それぞれの部署単位にも目的がある、という認識を持ちにくいようだ。それは、業務の多くが、上司の指示・命令で動いているのではなく、国の省庁が所管する法律・制度に規定されていることで成り立っているからだろう。

しかしこれから、職場を管理ではなく経営していくためには、「法律、制度にあるので、これをやっている」という業務内容を述べるだけでは不十分だ。「法律や制度を生かして、地域にどんな貢献をするために自分たちの仕事があるのか、その役割を果たしていくために自分たちの職場でどんなチャレンジをし、どんな組織にしていきたいのか」、仕事の目的や組織の使命から改善・改革する課題を設定し、めざすビジョンを示していく必要がある。管理職がこれを自己決定し、意志を明確に伝えていくことが、職員のやる気を引き出し、働きがいをもって仕事のできる職場づくりのもとになる。

そこで行動のひとつ目のポイントは、管理職が自分の組織をどんな組織にしていきたいと思っているのか、めざす姿をビジョンに描いて、“夢”として語ることである。『組織目標管理制度』を導入するところも増えているが、多くは目標数字や文章を記述するだけ、部下から現状をとりまとめてホッチキス止めするだけで終わっていないだろうか。上司のほうは「きちんと伝えていきます」と胸を張っ

ていても、部下に尋ねると、「ペーパーを配られただけです」「年度当初に説明を受けたが、それっきりですね」という回答が多く見受けられる。なかには「そんなのありましたっけ」と目を白黒させる職員もいる。

“夢を語る”には、自分の言葉で語ることが何より重要だ。文書を配り、読みあげるだけでは、部下のやる気は引き出せない。上司自身が自分の人生において公務員としてどのように働き、この職場でどのように過ごそうと思っているのか、その意味づけが語られてはじめて本気が伝わり、めざすものの意義も納得されるものとなる。それによって、部下の職員もまた1人の人間としてその意味を考え始めることができるようになるだろう。

仕事の価値は、そんな1人ひとりの人生を振り返ることから見出されてくるものである。組織のビジョンはひとつでも、夢の見方は異なるものであっていいはずだ。それぞれの職員が組織にコミットする自分なりの道筋を見つけていくプロセスを職場でつくるのが大切だ。

(2) 自ら変わる、成長し続ける

ビジョンを絵に描いた餅に終わらせるのか、実行して達成感を得るものにするのかは、それを実現する人にかかっている。それゆえ、ビジョン実現に向けて組織が変わるためには、まず管理職自身が、そして今いる人たちが思考や行動を刷新して変わっていく必要がある。

ただし、変わり方には2通りある。ひとつは、外的動機によって“変わる”場合。もうひとつは、内的動機によって“変わろう”とする場合。自分にとっての納得性がある持続的なのは後者のアプローチである。私たちは、人がなぜ変わろうとするのか、人はどんな環境があれば変わりがやくなるのかといった観点から内発的動機に着目し、変化のプロセスをつくっている。

今多くの自治体で『人材育成基本方針』が策定されているが、あるべき職員像は机上で身につくものではない。日々の仕事において、個々の場面でどんな力が

発揮されているのかを振り返りながら理解するプロセスを持つことは、手間はかかるが納得と自信を持ちやすいものである。

2つ目のポイントとして、管理職には、これから求められる人材を養成するためにも、まずは自分自身がどのように変わってきたのかを分析し、自己の強みと弱みを再認識し、さらなる成長目標(業務目標ではなく)を持つことをすすめたい。自己認識ができないまま、部下に改善・改革を要求したのでは、「あんな上司に言われたくはない」という反発をまねきかねないものだ。もしも上司が新しい取り組みにおいて、「自分にとっても初めての試みだが、ぜひやってみたいので一緒にやり遂げよう」と語ってくれるとしたら、部下はおそらく持てる以上の力を発揮して、共にチャレンジしてくれるだろう。「背中を見せる」とは、決して「できる背中」でなくてもいい。これから「変わろう」「成長しよう」と思ってチャレンジしている姿を見せることこそが、何よりも率先するリーダーシップになるのだと思う。

(3) 部下を主役にするスポンサーシップ

今日の環境変化のスピードと複雑さは尋常ではない。100年に一度といわれる経済危機をはじめ、国家の政権基盤さえも大きく動いている。このような状況の中では、変化の兆しをいち早く察知して、前向きに準備し、果敢に新しいことにチャレンジしていける人材が多いほど、組織は俊敏かつ柔軟になれる。

そこで3つ目のポイントは、管理職が「率先するリーダーシップ」を発揮するばかりでなく、組織の中に新しい時代の変化を取り込むために、みずから変わろうとする職員を発掘し、チャレンジする機会を与えて主役にしていく「スポンサーシップ」を発揮することである。

そういうメンバーを顕在化するためには、日頃から住民との接点にいる第一線の職員の声に耳を傾けること、彼らを感じるささいな変化、まだはっきりとはわからないけれど、ちょっと「おかしいな」と思うことなどを職場で気軽に話し合

オフサイトミーティングとは
「信頼にもとづく対話から問題を発見し、知恵を生み出す話し合いの場」

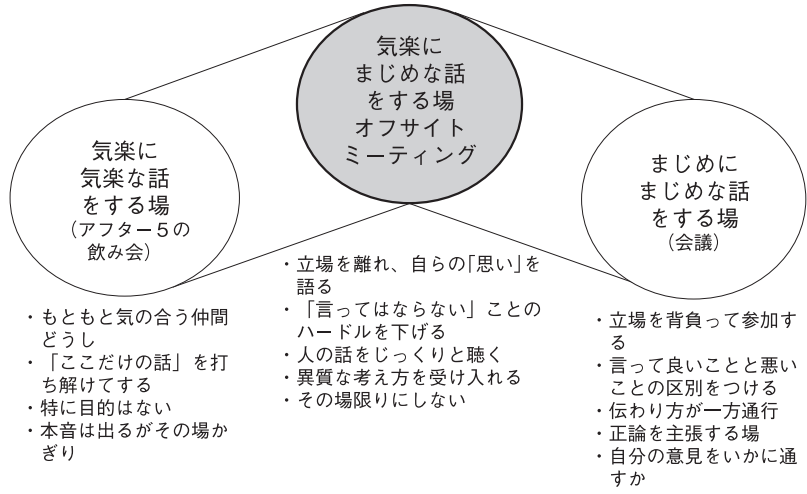


図2 オフサイトミーティング

える場をつくるのが効果的だ。議題が決まっいて結論を求められ、フォーマルな立場・役割で人が招集される「会議」では、あいまいなこと、不確定なことは話題にしにくい。そこで私たちは、気楽にまじめな話をする「オフサイトミーティング」^(注)という場を活用している(図2)。

最近の職場では、目の前の問題・課題の処理にばかり追われているため、このような場を設けることが困難になっている。また、ITが発達してやりとりをすべてメールですませ、顔を見て対話する機会が減っている。人と人との関係性もギクシャクしていることが多い。職員が安心して本音で感じていること、問題に感じていることを話し合える場を管理職がつくることは、現実起こっている見えにくい問題に上司として手を打つためだけでなく、職場全体が変わるきっかけ

けにもなる。

あわせて、部下がその場で発見した問題や課題に取り組めるように、「思いきってやってごらん。最後の責任は私がとるから」といって任せる機会をつくる、実行にあたって他部署の協力を得やすくする橋わたしをする、外部にベンチマーキングや研修に行かせて新しい知識や情報を得る機会を提供する、さりげなく声をかけて励ますなど、部下を主役にするための働きかけは多様にある。

特に行政組織では、何事にも「安全」を求める傾向がある。そこから「失敗はあってはいけないものだ」というあるべき論が強くなってしまうと誰もチャレンジできなくなる恐れがある。「失敗から学ぼう」「失敗しなければわからなかったことを財産にして改善しよう」と職場でオープンに話し合えれば、職員自身が、上司の指示・命令や許可によらずとも、自分たちで考えて「やってみよう」とする主体的な取り組みが起りやすくなるだろう。

以上に述べてきたように、行政改革を形として導入することにとどまらず、自分たちの意志とビジョンをもとにカスタマイズし、現場レベルで改革の質を高めていくためには、全庁的に改革のセーフティネットをつくる支援と、職場で管理職が果たす役割の再構築をして改革の推進力をつくる支援が大きなカギとなる。

(もとよし・ゆきこ 株式会社スコラ・コンサルト プロセスデザイナー)

(注) オフサイトミーティングの場合は、①立場や肩書ははずして一人称で語る、②相手にレッテルを貼らず、事実をありのままに受けとめる、③相手の立場に立って、人の話を「よく聞く」、④あるべき論で相手をやっつけない、⑤「なぜ」を問いかけ、一緒に答えを見つけて出していく、⑥あらかじめ結論の枠を押しつけない、といったルールのもとに運営している。