

# 役所のムリ・ムダ・ムラを突破して、組織と職員の「自己革新する力」を育てる

行政経営デザイナー

元吉由紀子

## やらされ仕事の「横並び改革」から、やりがいで取り組む「自己革新」へ

今ではどこの自治体でも、行革プランに列挙された改革メニューはほぼ漏れなく行っている。取組みもそこそこのスピードで進めてはいる。しかし、今の実態は、経営を維持するための必須課題を並べ、他の自治体に後れをとらないようにする、というこれまでの横並び体質を引きずつた改革の進め方に留まっているようだ。そのため、職員の間にはやらされ感が漂っている。

これから地方分権を推進していくにあたっては、この閉塞状態を打破して、できるだけ住民起点でみずから課題を設定し、地域に隠れた資源や外部の力を生かして独自のビジョンや解決策を導き出していきたいものである。このような自己革新による新しい地域づくりの取組みが進められれば、職員は苦労の中にやりがいを感じができるだろう。

ただし、地域ならではの魅力をつくっていくプロセスは一朝一夕に築けるものではない。基本は役所内のそれぞれの職場であり、日々の仕事を進めていく中で職員がどれだけ主体的に改善に取り組み、新しい仕事のやり方や仕組みを生み出していけるのか、こうした職場づくりに自己革新を生み出す源泉がある。

ここでは、組織風土改革の現場に長年携わってきた私の経験をもとに、①職員の内発的なエネルギーに基づく改善活動をムダなく職場の目的に結びつけること、②改善活動の結果として職場全体でムラなくサービスを向上していくようにマネジメントすること、③職場の改善をムリなく持続することが進化し続ける経営システムに結びつくよう役所内の環境を整備していくこと、の三つの段階を踏んで、役所組織と職員が自己革新力を高めていく実践的なアプローチを紹介していくことにする。

## 職場の目的とかい離して改善活動をムダにしていいないか

### (1)意欲ある職員はいっぱい～全国に広がる改善ネットワーク

自治体で行われている行革メニューの一つに改善活動がある。各自治体では改善活動を促進するための講演や研修、プロジェクト活動、事例発表会が行われ、私も何度か呼ばれたことがある。また近年では、自治体ごとの改善事例を集めて情報交換する全国都市改善改革実践事例発表会も開催されている。

このようなオープンな活動は、10年前にはほとんど見られなかつた。私は2000年から年に2回程度のペースで、変革に取り組む職員が集う「公務員の組織風土改革世話人交流会」を開催しているが、職員が主体的に進める改善活動などはほとんど話題にも上らなかつた。

それが、2009年に「行政組織における組織風土改革実態調査」（日本橋学館大学教授の宮入小夜子役所のムリ・ムダ・ムツを突破して、組織と職員の「自己革新する力」を育てる

氏と共同で全国の人口1万人以上の自治体を対象に実施）を行ったときには、全局的に改善活動を行う仕組みがあると回答した割合が、有効回答519件のうち都道府県で9割、市区で5割、町村では4割に広がっていた。その後は、活動の中身も、行政改革のメニューとして単にハードの仕組みを設けるだけではなく、職員の意識や行動の変化にまで及んでいる様子がうかがえる。

## (2) 有志に任せただけでは、活動が空回りする

それでも、各自治体に改善活動の仕組みがあり、熱心に取り組む職員が出てきていることが、そのまま役所全体の改善力に結実しているとは限らない。

というのは、これほど熱心な職員のいるところなら、さぞやと思い実際に伺つてみると、がっかりすることのほうが多いからである。例えば、首長の肝入りで始まつた取組みの場合、首長が交代したのでやめてしまつたというケースがある。また、全庁的な活動をしているというので、講演や研修の機会に状況を聞いてみると、「あれは若手職員がやつていることですからね」とか、「年に一度、各部署から一事例出してやつですか」と、冷めた反応が返つてくることも多い。

一方、取組みに積極的な職員に詳しい話を聞くと、「僕たちは全庁的に改善活動を推進する役割で横断プロジェクトチームに参加しています。でも、職場では余計なことをして業務を抜けていると思われているんですよ」とか、「公募チームに応募したけれど、上司からそんな余裕はないだろうと差し止められました」といった戸惑いの言葉が漏れてくる。

改善活動の仕組みがあり、実際にやっている職員もいる。しかし、そこから先の職場組織や役所組織に活動をつなげていく道筋は途切れてしまつていて、結局改善活動は、管理部門にとっては、他自治体と比

べて見劣りしない行革メニューの一つ、職場にとつては、管理部門から督促されて事例を提出するこなし  
作業の一つ、職員にとつては、仕事に付加された余計な取組み、役所全体にとつては、若手職員の意欲を  
喚起する育成のツール、首長にとつては、職員をほめて励ます機会、そんな部分的な意図による活動の羅  
列で終わっているのではないだろうか。

### (3)改善活動をしてもサービスレベルが向上しているとは限らない

改善活動は、事務や業務の内容、業務のプロセスや住民への提供方法など、行政サービスの問題を解決  
し、その質を向上するために行っているものだ。しかし、どんなに時間をさいても、それが一過性に終わつ  
たり、一部の職員、職場だけの部分的な成果に留まっていたのでは、行政組織全体のサービスレベルは向  
上しない。

つまり「改善活動をやつた」結果が「サービスの質を向上する」という組織の成果に結びつかなければ、  
活動にかけた時間と労力、コストが大いなるムダになつてしまふのである。このムダは、改善活動として  
何をやるのかという中身（コンテンツ）よりも、職場の目的とかい離した改善活動の進め方（プロセス）  
に起因しているケースが多い。

## サービス品質をムラなく向上する

### (1) やる気のある人とない人をつなぐPDCAサイクル

改善活動の結果を、組織全体の成果に結びつけていくにはどうすればいいか。そのポイントを理解する  
ために、「改善」がいかにして生まれてくるのか、そこからサービス品質の向上につながる変革のプロセ  
役所のムリ・ムダ・ムラを突破して、組織と職員の「自ら革新する力」を育てる

スを見てみよう。

改善は、「やれ！」と言つてできるものではない。改善のために「活動」をやらせることは指示・命令でできるかもしれない。しかし、改善の根幹にある「創意工夫」は、人の意欲と創造性をもとにした取組みがなければ生み出されない。

その意味で、最初は、やる気のある人が動き始めることが欠かせない。しかし、この言いだしつペや、やりだしつペになる人というのは組織の中でもごく一部、10人の職場であれば1～2名しかいないものだ。それゆえに、彼らだけに任せてしまうと異端児として浮いてしまう可能性がある。

そこで、第二段階としては、いかに取り組む仲間を増やしていくかが推進上の課題になる。そこではメンバー任せにするだけではダメで、職場の部課長が「何のために改善が必要か」「みんなで何をめざして行うのか」といった目的や目標を組織として設定しておくことが大切だ。上司が向かうべき方向を示すことで、それまで様子見をしていたメンバーも一緒に活動がしやすくなる。

さらに、試行としての活動が進み、サービスのあり方を見直すなどの新たな動きが出てきたときには、その仕事をいかに定常業務にしていくかという第三段階の課題が待ち受ける。そこでは、サービスの対象者の目線や関連する事業、経年で見た変化の予測など幅広い観点からチェックしていくことが必要だ。よりよいやり方に修正して、確実な実務に仕上げていくには、ベテラン職員や他部署を巻き込んだ総合的なマネジメントが求められる。

そして、ある一定のやり方が見定められてくる第四段階では、いかに全員でそれを実行し、継続してやり続けるか、定着を図つていくことが課題となる。ここでは最も保守的でこれまで活動に参画できていなか

かつた人たちにも分かりやすく伝え、新しい業務やサービスのやり方を理解、習得してもらう必要がある。

こうして、やる気のある人のエネルギーによってスタートした改善活動は、それに追従する人や当初やる気のなかつた人へと広げていくプロセスを通じて、組織全体でサービス品質を向上していく公式な取組みになっていく。これら四段階は、まさしく職場にP D C Aのマネジメントサイクルを組み込むことそのものと言える。

## (2) 部課長の組織目標管理が成否の分かれ道になる

このように、改善活動の結果を職場ぐるみのP D C Aサイクルによつてサービス品質の向上に結びつけていくためには、何よりも部課長が組織目標管理の中に改善課題を位置づけ、しっかりと目標設定して、職場全員で取り組んでいけるようマネジメントすることが欠かせない。

こう述べると、「組織目標を設定し、その中に改善課題も入れるようにしています」と答える人もいるだろう。しかし、実際の運用のしかたを聞いてみると、「組織の中にある目標の一つ」として課題を列挙し帳票に書いているだけ、一部の人人が実績をつくっているだけというケースがほとんどだ。「組織全体で取り組む目標」として重みづけをし、一体となつて進めているケースはめつたにない。

形式上、目標管理シートを埋めるだけなら、目の前にある問題に対処するための改善課題を列举して、手の届きそうな目標を設定し、やつた結果を実績としてとりまとめておけばいい。たとえ毎年同じPlan、目標が示されていても、気づく人はめつたにいない。また、年度ごとに異動の多い行政職場では、課長や職員が替わると、課題や目標が明確な理由もなく変わってしまう」とさえある。

「組織目標管理」という制度があつても、それが組織全体でサービスを向上し続けるために運用される役所のムリ・ムダ・ムツを突破して、組織と職員の「自ら革新する力」を育てる

ようになるにはまだ道のりが長いようだ。

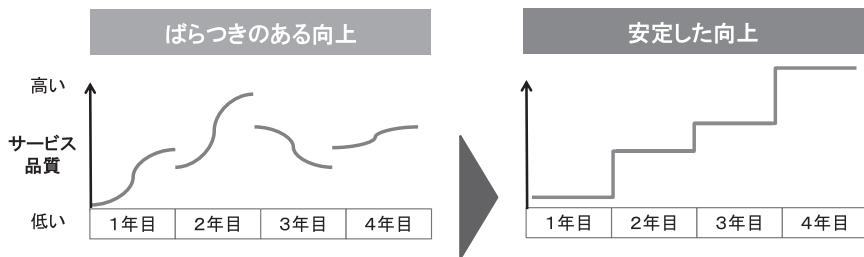
### (3)組織目標の前に組織使命、職場ビジョン、サービス基準を示しているか

職場で推進している「事業」については、総合計画において地域の将来像や政策・施策の方向性が示され、さらに目標が設定されている。そのため、継続的に目標を高めていく向上が果たしやすい。しかし、その事業において各部署がどんな役割を担い、どんな運営をして、いかにサービスの向上を図る改善をしていくのか、という「組織の運営」についての目標はほとんど設定されていない。行政改革大綱や行財政改革プランなどに記載があつたとしても、「信頼される役所」や「効率的な行政運営」など抽象度の高いものが多く、個々の職場で具体的にどうすればいいのかを読み取ることは困難だ。それゆえに、各職場の部課長は、まずこれらの上位方針を咀嚼して組織目標を設定するうえでの前提を明確にしておく必要がある。

具体的には、組織目標を設定する前提として、①自組織が担っている役割は何かの「組織使命」を明確にすること、②組織使命を果たし、目標を達成した先に組織がどうなつていていかの「職場ビジョン」を持つこと、③現状がどういう状態にあるのかの「サービス基準」を明示しておくこと、の三つである。

そうすれば職員が部課長の設定した組織目標を通じて、事業課題と同様に、組織が抱えている運営上の課題を認識し、優先順位を理解したうえで自律的に仕事し、サービスを安定的に向上させていくことが可能になる（図1）。部課長には、職場が同じ目的、目標を共有した一つのチームとして機能できるよう、組織運営していくマネジメントの役割が期待されているのである。

図1 “サービス向上”取組みのイメージ



それなりに努力はしているものの、  
何を改善すればいいのかがあいまいで、  
結果も評価されにくく、  
やりがいや達成感を感じにくい

何を改善するのか、  
取り組む課題が明確で、  
努力した結果が評価しやすく、  
段階ごとのやりがいや達成感を感じられる

改革のムリをなくして、進化し続けるための  
システム環境を用意する

(1) 階層別の役割設定を見直す

部課長が職場ぐるみの改善活動に取り組み、サービスの質を向上していく。そのためには組織目標管理をしっかりと担つていけるようにする。こうした職場の習慣を養っていくことは、この先、住民接点となる職場においてみずから地域課題を発見し、率先して改善を進めていくための重要な基盤になる。

しかし、そのことを着実に進めていこうとすると、これまでの改革において整備してきた仕組みの中にもいくつかの大きな欠落があったことに気づく。その一つが階層別の役割設定である。

現在、多くの自治体では「人材育成基本方針」を設定しているが、「あるべき職員像」もしくは「めざす職員像」を記しているものの、それを階層別の役割定義にまで落とし込んでいる自治体は意外にも少ない。特に、課長層

以上の階層については、すでに「できている人材」とみなしているためか、能力指標すら設定していないなど、管理職をすべて一括りにして記している場合がある。このように手引きのない状況では、部課長がマネジメント力を身につけようと思つてみても自己流になり、マネジメントレベルを組織的に向上していくにはムリがある。

かつて課長や部長に昇進できた人材でも、今の時代のニーズに応じた経営力やマネジメント力が備わっているとは限らない。同じ役職であっても、時代とともに各階層に求められる資質・能力は大きく変化している。したがって、階層別の役割定義については、経営幹部も含めた階層ごとの能力基準を設けるとともに、時代に応じて見直す機会を設けていくことが必要だろう。

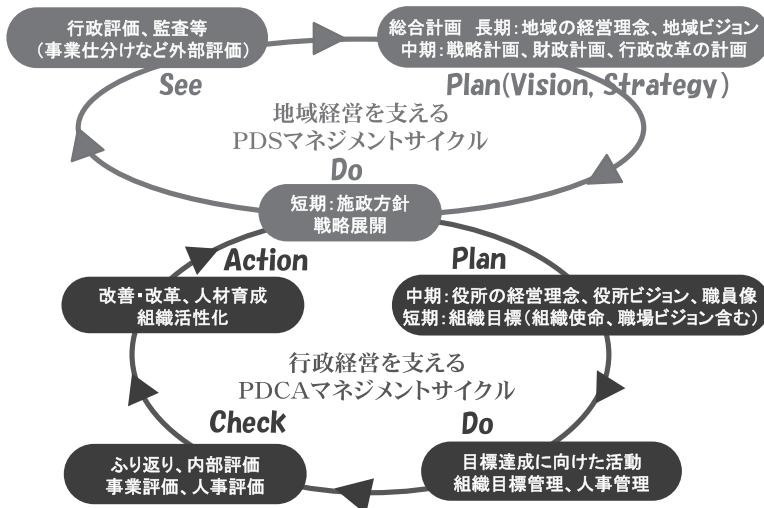
#### (2) 事業の管理と人の管理をリンクした組織運営をする

基礎自治体においても総合計画に法律の義務づけがなくなつた。しかし、地方分権の流れや国家的な財政状況の厳しさ、首長マニフェストの広がりなどから、重要課題をもとに施策を方向づける戦略化の動きが進んでいる。また、事業結果についても、2009年に国レベルで実施された事業仕分けをきっかけに、地方自治体においても自己評価結果を公表するやり方に加え、有識者や住民による外部評価を行う動きが出てきている。このような政策を中心とした「地域経営を支えるPDSマネジメントサイクル」を回していく取組みは、今後より一層強化されていくものと思われる。

また、昨今ではその執行機関である役所組織の運営においても、政策・施策を着実にやりこなしていくために、人と組織を有効に管理、運営、開発する「行政経営を支えるPDCAマネジメントサイクル」を回していくことが求められるようになってきた。自治体においては、これら二つのサイクルをつなげたダ

ブループを経営システムとしてトータルに機能させていくことが課題となる（図2）。

図2 自治体における経営システムの全体像



しかし、役所組織の現状は、組織目標管理制度、事業評価制度、人事評価制度などの仕組みを導入しているながらも、それらを有効に結びつけて運営しているとは言い難い。例えば、年度当初に個人目標を設定する際に、事業目標をもとにして担う役割を確認し、その役割を果たすうえで求められる能力と職員の実態とのギャップを把握したうえで、個人の育成目標を設定しているケースはめったにない。また、年度末に人事評価を行うときにも、事業評価をもとにしているケースにはほとんどお目にかからない。

このように事業と人が別々に管理されている状況のままでは、組織目標管理において効果的な改善課題や育成課題を設定することにはムリがある。役所組織では、今後これら事業の管理と人の管理を有効に結びつける組織のマネジメント力を強化していくことが、地域を支える執行機関としての足腰を鍛えるうえでの急

務となつてゐる。

### (3) 「リレー研修」で職場のマネジメント実践力をアップする

今日の管理職像は、かつてのそれと大きく様変わりしている。法律や制度によって定められた業務を管理し遂行する仕事は今も重要ではあるけれど、地方分権を進めていくにあたつて求められる役割は大きく変わつてゐる。少子高齢化、グローバル化、災害対策など深刻化する社会課題に対して、過去に経験のない新しい分野においては多様な主体との協働によつて取り組む必要があり、解決していくためのスピードも求められている。

そのために必要な管理職の能力要件は多様であり、特に実践に要する能力についてはOff-JTの階層別研修で身につけていくことだけでは到底不可能だろう。

そこで、より実践的かつ即効性のある方法として私がお勧めしたいのが、階層を越えてマネジメントのバトンをつないでいく「リレー研修」である。

この「リレー研修」では、年間を通じたP D C Aサイクルの各段階に応じて、部長、課長、係長が適宜ペアで参加し、各者がそれぞれの果たすべき役割を果たしつつ、相互の接点を明らかにしてつないでいく。例えば、「組織目標」をバトンにするならば、年度前半に、まず部長と課長が組織目標の前提となる戦略視点や組織使命について相互の考え方をすり合わせ、次に課長と係長がこれをもとに具体的な目標と展開策を練り上げる。年度後半には、係長と課長が職場の現状をふり返り、改善策の作戦を練り、課長と部長が改善結果をとりまとめて次年度の計画づくりに反映させていく。

職場で実際に直面している課題を題材にして、階層をまたぐタテのチームワークで課題に対応するとい

うのがポイントだ。これはチームで即戦力を身につけていくことができる、OJTに「階層連結研修」を組み入れたプログラムと言える。

#### (4) 管理部門が職場を支援する体制をつくる

ここで忘れてはいけないのは、先に述べたようなマネジメントの実践力を高めるためには、職場をバッタアップする支援体制を備えておくことである。

特に職場で経営課題に取り組むプロセスでは、首長や経営幹部と相談して連携を図る場面が出てくるだろう。そのための支援体制には、職場の内と外をつないでコーディネートする部長級の支援者が必要になる。また、既存の仕組みだけでは不備があり、新たな仕組みの創設や、全体システムの改造・再構築が必要になる場合もある。職場を支援する体制として、通常の行革担当部門の他、政策企画、財政、人事、人材育成・研修担当など管理部門の各課がヨコの連携をして、一緒に現場に出向いていくような協力関係をつくっておくことが重要だ。

### 夢を語り合える役所になろう

職員になぜ地方公務員になったのかを尋ねると、個々に理由は異なるものの、その背景には共通して「地域のために働きたい、役に立ちたい」という素朴な思いがある。だからこそ職員には、自分たちの仕事に使命感と誇りを持ち、地域でやりがいを感じられる仕事をしてほしい。

しかし、地域が抱える課題はますます難易度を増し、役所への要求や期待はふくらむ一方だ。そのため最近では、管理職になりたがらない職員が増えているという声をよく耳にする。

役所のムリ・ムダ・ムラを突破して、組織と職員の「自己革新する力」を育てる

これまで、「決まったことをきちんとやる」真面目さが重宝されていた。しかし、地方分権時代、地域が主体となつて取り組む地域づくりにおいては、こうすればいいという正解があるわけではない。未知の解を模索し、試行錯誤しながら創りだしていくプロセスの連続となる。そこに勇気を持って踏み出していくためには、何のために、何をめざすのか、自分たちで意志を持つことが欠かせない。

そのために、一人ひとりが思いを持ち、みずから思い描く未来を自分の言葉で語る。首長や管理職、職員がさまざまなところで夢を語り合うことが内発的なエネルギーを生み出す源泉となる。そして、夢を叶えるべく階層を越え、部署を越え、地域に出て支え合う仲間のネットワークを広げていくこと、それが魅力ある地域づくりに向けて自己革新し続ける組織と人をつくる『急がば回れの近道』になるはずだ。

#### 《参考文献》

- 元吉由紀子『どうすれば役所は変わらぬのか～スコラ式風土改革』日本経済新聞出版社  
元吉由紀子『期待される役所へ～行政経営のムリ・ムダ・ムラを突破する！』ぎょうせい  
元吉由紀子「管理職の新しい役割」（『地方自治職員研修』臨時増刊92号『自治体人づくり読本』、公職研）