

[連載]

自治再
地域興

No.13

トップダウンの改革とボトムアップの改善運動を連携しよう

自治体改善マネジメント研究会代表

元吉由紀子

ほとんどの自治体で3月末までに地方版総合戦略が策定され、4月から実行段階に移る。そこで問われるのは計画を実行する力、そして改善力だ。長年にわたって自治体の組織風土改革、改善運動の支援に携わってきた元吉由紀子氏は、トップダウンの改革とボトムアップの改善運動の連携により、行政の経営力を効果的に高めていく必要性を強調する。

「役所の職員も個性を生かし、仕事に対してオーナーシップを」とエールを送る元吉由紀子氏。

分権時代の今こそ職員も個性を生かすとき。 自分に与えられた役割を自覚して 自分の能力をしっかりと伸ばせば、 公務員ほどやりがいのある仕事はない。

「役所の使命」の再定義

——元吉さんは長年にわたって多くの自治体の行政改革を支援してきた。

最初に自治体の支援を行ったのは三重県。北川正恭さんが知事2期目の1999年だった。当時は、地方分権一括法が施行される直前で、行政のパラダイムが大きく転換し、三重県では北川知事の下、1期目に「生活者起点」を基本理念として打ち出し、職員の意識改革、事務事業評価システムなど様々な仕組み改革を進めていた。ところが職員には、トップダウンの改革にやらされ感が蔓延し始めていた。

北川県政の2期目には「行政システム改革バージョンアップ」率先実行してみんなで、みずから、みなおす、三重づくり」に取り組むことになり、私は、職員たちが自ら気概を

持ち、自分たちの力で変わるボトムアップの実践をサポートしてきた。

——そこでのポイントは？

職員は、頭では「生活者起点」で仕事を直す必要性は理解していたが、何をどのようにやればいいのか分からない状態だった。それまで県は国が定めた制度の中でいかに仕事をこなすのかという、いわばDO(実行)の機関だった。そうではなく、「県民のために何が必要なのか」「そのため自分たちは何をすべきか」を自ら考える。そもそもの役所の使命から再構築する必要があった。民間で「やらされ感がある」というのは、やりたいことができないことを指すケースが多いが、自治体の場合、「やらされているのが嫌ならば何をやりたいのか」と問うと答えに窮する。つまり、単にやりたくないだけで、やりたいことは何もな

い。法律に基づく仕事は、「やらなければいけない」と一応納得できる。一方、地方分権が進み、自治体のトップ等が自己決定したことについて職員は「やらされている」と感じてしまっ。

地方分権で地方への権限移譲が進むと、自治体では独自の目指す姿や戦略を策定するようになるが、それには、地域における役所の使命を再定義して、職員と共有しておく必要がある。実行するときのやる気ややりがいづくりには欠かせない。

地域活動は職員の コンピテンシーとして評価を

——地方分権一括法の施行前後、自治体では独自の取り組みが相次いだ。が、その後は盛り上がり欠ける印象もある。

確かに集中改革プラン時は、削減

することが行革の仕事になっていった。政策開発においては、思考停止状態にあったのだと思う。最近では、地方創生の流れから、ソーシャルイノベーションを起こしたり、地域ブランドをつくらうという動きが非常に増えてきた。今後はいかに官と民との間で対話による創発の場をつくれるかがポイントになってくる。

——一方、職員間のネットワークはこの10年ほどでだいぶ広がってきた。

私が2000年に「公務員の組織風土改革世話人交流会」を始めた頃は、職員が庁内で変革行動を起こすことさえ大変だった。メンバーは交流会で熱意を共有し、初めの一歩を踏み出す勇気を持ち帰っていった。その後、地方分権の流れから改革部署ができること、担当者が推進上の悩みなどを持ち寄って、その原因や対策を考え合うようになった。09年からはメンバーの役職が上がって、幹部職員たちが集まる「参謀交流会」もできた。マニフェストを掲げた首長と行政組織とのギャップを相談し合う場として会合を開いている。

これはこの間、行政改革が理念改革、仕組み改革、人・モノ・金など資源調達と分配における量の改革から、組織内の運営の質の改善・改革

自治・地域再興 No.13

元吉由紀子（自治体改善マネジメント研究会代表）



へと移行してきたことによるだろう。当初、改革を先導する少人数の集まりだった場合、今では首長から職員までが共に集まりやすい場へと変化して、自治体の垣根ばかりでなく、官民の垣根も越えたネットワークへと広がってきた。

——地域に飛び出す公務員に対する役所の中の評価は？

自治体では16年度から人事評価制度が導入される。自治体ごとに「求められる職員像」と評価項目を自己決定できる。地域に飛び出す活動をしている人材を認めるかどうかは評価項目の設定によるので、これから試行錯誤することになるはずだ。「地域に飛び出す公務員ネットワーク

ク」があり、それを応援する首長連合があるのも、きっかけづくりとしては大事だが、今後は所属長が部下とのかかわりの中で、日々評価してこそ意味がある。地域活動は職員のノーマルな行動であり、コンピテンシーとして評価されるようにしていく必要がある。

たとえば「協働関係力」は、地域活動はもとより庁内でも必要。そこで、人事評価制度の導入を支援している三重県南伊勢町では、一般職員は自分の関心あるテーマで庁内外にネットワークをつくる、主査級は職場や地域で交流を深めて相談できる関係になる、主任級は仕事のパートナーと関係を構築する、係長は庁内

の他部署と連携・協働する、課長は国や他地域と町をつなぐというように、階層ごとにレベルアップする行動特性を能力評価項目にしている。

ダブルスタンダードを乗り越えるには対話が必要

——首長が交代しても改善運動が継続するポイントは？

行政組織では民間と違って、選挙によって全く異なるタイプがトップに立つ可能性があることが最も大きなボトルネック。新しい首長と組織・職員が、共に経営を担う関係になっていくためにプロセスが必要だとの認識をしきれていないのが現状で、今後、サポートすべき重要なポイントだととらえている。

特に現職を破って新首長が誕生したときは、違いがあればこそ当選したわけであり注意が必要になる。首長はマニフェストに掲げたことを早く実行したい。一方、職員は既存の計画があり、そこでダブルスタンダードが生じる。改善運動も新しい首長の方針に沿った取り組みに切り替えていく必要がある。

方法論としては、首長就任1年目から2年目、1期目から2期目にかけて、「経営改革の進捗に応じた改

善運動をすること」が大事。首長からのトップダウンと、職員からのボトムアップの活動をうまく連携していくことで相互の関係を効果的に深めていくことができる。

——前首長の政策を否定して新首長が就任すると職員も戸惑う。

首長交代では、多かれ少なかれそのようなことが生じる。その場合は、首長と幹部職員が初期段階からしっかりと向き合って対話する必要がある。これを「戦略オフサイトミーティング」という場で実施しているが、どの事業を優先し、どの事業を先送りしたり止めるのか、それはなぜかについて理解を深め合っている。トップが選挙に勝ったのだからと強引に命じるだけでは、職員はやる気をなくしたり面従腹背になりかねない。

——対話での腹落ちが大事だということですね。

そうです。首長の選挙時のマニフェストは政治家個人のもので、組織の計画に落とし込んでいく必要がある。自治体の計画になると職員は納得して、一生懸命に取り組むようになる。けれども計画は短期間ではできないし、予算も必要になるので1〜2年のタイムラグができる。



もとよし・ゆきこ 神戸市出身。大手鉄鋼メーカーを経て、株式会社・コンサルトに入社。行政経営アドバイザー、プロセスデザイナーとして活躍中。企業風土改革を支援する一方、1999年から三重県・横濱市をはじめとする地方自治体、中央官庁、公共組織への支援を行う。2000年に「公務員の組織風土改革世話人交流会」を立ち上げ、運営・支援。13年に設立された「自治体改善マネジメント研究会」代表、著書に「期待される役所」(ぎょうせい)、「どうすれば役所は変わるのか」(日本経済新聞出版社)、編著に「地方が元気になる―自治体経営を変える改善運動」(東洋経済新報社)など。

んできたし、その中でPLANを共有したり、DOの進捗を外部評価、住民参画で事業レビューを行うところも増えてきた。しかし、PLANをDOしている行政組織が、組織内でどのようにマネジメントをしているのかは、まだ暗黙知の状態。ここを顕在化し、熟度を高めることが今後の課題だと思っている。

自治体では予算や職員定数が削減され、臨時や再雇用など多様な雇用形態の職員をマネジメントしなければいけない状況にある。総合戦略で業績目標を設定しても、達成するには個々の職員の頑張りに加え、相互に協力し、柔軟に仕事のやり方を工夫、改善していかなければならない。組織をいかに運営し、組織力を高めていくのが重要になってくる。

「自治体改善マネジメント研究会」では、トップダウンとボトムアップの連携度を診る「自治体改善マネジメント診断」を開発中だ。たとえば、住民から付託された首長が機能しているかどうかを測るため、「課長がトップと意思を共有し、組織の使命を自分の言葉で語っているか」など項目を検討している。

徹底的にパクル(TTP)という言葉があるが、他市の改善のやり方

を単に真似しても効果は薄い。PDCAサイクルのA(改善)がうまく進むかどうかには、P(計画)のつくり込みが重要だと分かってきた。ビジョン、戦略、目指す目標というPがしっかりしていれば、DO(実行)の自己検証をみんなできつかりでき、未達であればやり遂げるための知恵が職員から生まれてくる。

また、Pに対する思い入れが強い首長ほど、実は職員を褒めるのがうまい。そして職員と一緒に、首長自身も組織を動かしながら、地域とともに進化するという好循環が生まれる。誰かが誰かにやらせるのではなく、共に学び合う関係が大切。「協働」は形態であって、相互の信頼の下に共に成長できる、学び合う関係がつくれるかどうかには本質がある。

ボトムアップを生かして、PをP'に

地方版総合戦略では成果指標を示すことが求められている。

戦略は、時代の変化に伴い見直す必要がある。戦略を決定するのはトップだが、実行しながら湧いてくる知恵は現場力。そのため現場に耳を傾けて、アイデアとして拾えるかどうかでは課長と部長力が問われる。

部課長にはスポンサーシップが重要。部下を主役にして、現場で部下の支えになりながら、リーダーのあり方を見直していく自己革新力が含まれる。PDCAサイクルは、同じPのまま回って成長しない。ボトムアップをうまく生かして、PをP'(ダッシュ)に進化させていく必要がある。

これからの自治体職員に望まれることは？

役所の職員も個性を生かすこと。一つは、分権時代に「個性を活かした自立した地方をつくる」ために、どんな地域をつくっていくのか自分の思いを持つこと。仕事に対してオーナーシップ(当事者意識)を持つことで、仕事は「志事」になる。

もう一つは、自分の能力、資質で地域づくりに貢献すると言えるところ。自分に与えられた役割を自覚して、自分の能力をしっかりと伸ばせば、公務員ほどやりのある仕事はない。

改善とはワンランクアップすること。目指す方向に向かって役所の職員も住民も、そして地域自体がワンランクアップしていけば、結果的に自治体改善に結びつき、地域はより魅力的になっていくのではないか。

共に学び合う関係が大切

自治基本条例などで、首長が代わったとしてもまちづくりの基本は担保する必要があるのでは？

それも大事。地域の中で協働は進