

わが国自治体の「行政革命」 三重県庁と福岡市役所 -

上山信一(ジョージタウン大学研究教授、行政経営フォーラム主宰)

第4回 本庁管理部門のバックアップ体制

さて、連載の初回で私は行政革命を検証するための3つのチェックポイントをあげた。第1に実際に目に見える成果が現れているか(インパクト)、第2に現場の第一線の職員が自発的に取り組んでいるか(イニシアティブ)、第3に現場レベルの改革を持続させる仕組みができていないか(サステナビリティ)である。

これまでの回では、主に第1と第2のポイントに沿って松阪地方県民局と生活部の2つの改革事例を検証した。少なくともこの2つの先行事例については、いずれも申し分のない結果だった。立ち上がりでいろいろな迷いや混乱はあったが、うまく乗り越え、自立改革のサイクルに入った。ただし、県民局は現場に近い先端組織だし、生活部は、組織再編でできた新設部門である。こうしたところは感度が高く、小回りもきく。残りの本庁中枢部局が今後どれくらい変わるか、については予断を許さない。

さて、今回は角度を変えて、上の第3のポイントに焦点を当てたい。即ち、現場レベルの改革を持続させる仕組みができていないかどうか、の検証である。行政の場合、現場レベルで思い切った改革をやろうとすると、どうしても予算、人事、権限などの制度が制約となる。全庁を一律に覆う細かなルールがじゃまになったり、権限が本庁管理部門に集中して現場が自由に動けない。これを私は、「庁内分権」あるいは「庁内規制緩和」の問題と呼ぶのである。

なぜか、「分権」「規制緩和」というのは、国レベルの行革でさんざん言われてきたことだ。だが同様の問題が、実は県庁や市役所の組織の中にも相似形のごとく存在する。検証の対象を現場部局から総務局に代表される本庁管理部門に移して、具体的にみていこう。

1. 本庁各局・各県民局への予算・人事・権限の委譲

以下では、再び昨年10月末の行政経営フォーラム例会での居戸局長のお話を引用する。「庁内分権は知事の就任当初からのテーマです。自治体では、どこでもだいたい総務部門が全体を仕切っています。三重県庁でもそうでした。だが、北川知事は、それをやめろとずっと言いつづけています。それで、総務局は、特に庁内各部と県民局への権限委譲を一所懸命やっています。」

(1) 庁内各部局への権限委譲

具体的に、まず本庁各局への分権状況を見てみよう。

「本庁の中の各局への庁内分権ですが、まず人事。年度途中の部局内の人事異動は部局長の権限です。」

「次に予算。部局内の予算の優先順位は部局長の判断を 95%尊重しています。総務局は全体の予算の大きさは決めます。部局間のバランスの調整もやります。しかし、各部局で、たとえば農林水産商工部の中の A という農林予算と B という商工予算のどちらを取るかといった判断については、部局長の考えを 95%尊重します。もちろん、よほど困る場合は例外ですが。」

「具体的には、予算要求が出た後、各局に予算要求の優先順位をつけてもらいます。98年度（平成11年度）は“劣後表”というものを作って、お金がない場合は止めてもよいというものから順番を付けました。総務局としては、それを見ながら、予算調整の段階で全体予算がこれだけしかないの、ここまでで我慢してください、というわけです。

しかし、“劣後表”というのはあまりいい感じの名前ではない。それで、99年度（平成11年度）は“プライオリティ・リスト”と呼んで逆に上から順位を付けることにしました。しかし、はっきりした順位付けは、実際、難しい。そこで、A B C 3段階のカテゴリー区分にとどめました。つまり A はどうしてもやりたいこと。C はお金がなかったら諦めてもいいこと。B は場合によっては見直しの相談に応じる、という意味です」

（2）県民局への権限委譲

7つの県民局への権限委譲についてはどうだろうか。さらに引用する。

「第1に人事。年度途中の人事異動の権限は県民局長に委任しました。県民局内の課長未満のグループ編成やグループ分けも県民局長の権限です。また昨年度から各局長の「2名枠」制度ができ、職員2名については、局長が自由に配置できるようになりました。また、今年からは、局長が局内の部長の勤務評定をやることになりました（局長の評定は副知事が行う）。

第2に予算。県民局から直接予算要求できる仕組みを作りました。地域予算の要求を99年度（平成11年度）から開始し、松阪の例でいうと2000年度（平成12年度）は1500万円の地域予算ができました。局長裁量で使える調整費は去年200万円、今年500万円と増やしています。これは局内各部の調整や局としての事業費として使っています。

第三に、市町村向けの補助金。これは県全体で12～15億円くらいありますが、たとえば松阪地方県民局の枠として約3千～3千5百万円ほどあります。これは、局長判断で市町村に対し1/2補助ができる制度です

第4に、決裁権限。最近はお納合議、財政合議はほとんどなくなり県民局でほとんどの決済ができます。」

以上見てきたように、総務局から庁内各部局へ、あるいは県民局長への権限移譲は随分進んできたようだ。確かに、そうだが、どこまでのレベルをもって「進んだ」といえるかどうかは、不明である。かつてよりは、またよその県よりは進んでいる。しかし、「行政革命」のあるべき姿にのっとった目標設定はなされていない。おそらく、各局側がまだおと

なしいのだろう。率先実行をやり続け、住民に説明をし、おそらくその先に、「本来持ちたい権限」の要求がでてくるのだろう。知事の方針や総務局の自助努力だけでは、おそらく大胆なところまでは行けない。今後に期待したい。

もうひとつの問題として出てきているのが、中堅幹部、課長クラスの身の振り方問題である。居戸局長は、権限委譲は課長のマネジメント能力のつき具合を見ながら進める必要があるという。再び引用しよう。「世の中の流れ、県庁の中の改革の流れが速いのに対して、45歳から55歳位までの中堅職員には戸惑いがあります。従来は、入庁後20~30年でみんな同じように管理職になれました。割合仕事も楽でした。ところが今は、どんどんPDS(plan-Do-See)を回せといわれる。彼ら現場の管理職に権限が降りてきますから、責任も重い。こんな変化についていけない中堅ミドルをどうサポートすべきか、大きな課題です。」確かに、人の成長のスピードが改革のスピードとレベルを決める。後で詳しく述べるが、研修部門にエース級の人材と大きな予算を投入する理由がここにある。

2. 改革にあたっての競争原理の活用

松阪地方県民局の改革の事例では、県民局間の競争が改革にプラスに作用したという話を紹介した。

再び、宮川主幹の話を引用しよう。

「北川知事になってからは、県民局長に『地域は任せる』という状況になっています。そしてわれわれは、県民局間の競争だと考えています。各県民局はそれぞれ特色のある取り組みをしていますが、県民局間競争の形になったのは1998年度(平成10年度)からでしょうか。たとえば、この年は介護の広域連合作りの競争になりました。翌年度は人材育成です。あらかじめテーマががっちり決まっているわけではありませんが、自然にテーマが決まっていきます。そういう中から活性化にはずみがついていきました。」

「具体的には、すでに98年度(平成10年度)の介護保険の広域連合づくりのときに知事から県民局長に相当の叱咤激励がありました。あるいは、松阪が2000年度(平成11年度)に分権塾を開き人材育成に力を入れ始めると、他の県民局も追従の姿勢が出てきます。わが松阪地方県民局が競争を仕掛けるという場面もありました。たとえば本年度は電子県庁をテーマにしたかったがどうも分が悪い。そこで、経営品質で抜き出ようと戦略を変えました。」

どうだろうか。ここまでの部門間の競争意識は他の自治体には、あまりないかもしれない。確かに東京の23区同士や隣接市町村の間には競争がある。住民も気にする。しかし、県や国のいわゆる出先機関同士での切磋琢磨や競争はあまりないのではないか。こうした機関は、住民から見ると市町村との間にある「中二階」の存在だ。国や県から見ると「単なる出先」となり、いずれにせよ目立たない。アイデンティティーの危機に襲われやすい組織である。であるが故に、お互い競争し合い、切磋琢磨する。競争は、組織の活性化のための生活の知恵ともいえる。そういう主体的な意味を込めて三重県庁では、単なる「出

先機関」とは言わず、「地域機関」とよぶようになった。

3．個人への訴求

ニューパブリックマネジメントでは、庁内規制緩和と庁内分権を重視する。つまり現場に任せる。だが同時に、組織の共通の価値観や戦略ビジョンは常にはっきりさせ、共有化する。先進企業の経営スタイルのひとつに「ビジョナリー経営」という概念がある。これは、ルールや組織で成員を縛らず、トップが個々の成員に対してビジョンや価値観を繰り返し語りかけ、自分の頭で考え、行動する社員を育てていくという経営スタイルである。

三重県庁も方向としては、ビジョナリー経営を志向しているようだ。現に、多くの職員が権限委譲と共に、トップが明快な方向性を打ち出すことの重要性を強調する。居戸局長のコメントを借りよう。

「放っておいても現場が改革、改善していくというのは、確かに理想です。理想は全職員が三重県のことをすべて理解し、放っておいても現場が一番良い判断をする状態。しかし、そのためには、全体のビジョンや戦略をきちんと打ち出さなければなりません。まず知事の哲学やビジョンをはっきりさせて、それを浸透させます。現場が本当にワークする戦略も必要です。これが実体験から得た結論です」

4．職員満足の追求

三重県庁は、さらに職員の力を引き出すために、CS（顧客＝県民満足度）だけでなくES（Employees Satisfaction, 職員満足度）も意識する。知事は県民満足度（CS）と職員満足度（ES）を両方高めるのが重要だという。居戸局長は語る。

「知事が特に力を入れているのは組合との関係です。従来の組合は、当局との癒着か対立のどちらかでした。昔の知事のなかには組合に応援されて知事になり、最後は裏で手を握っていて動かないということもあったようです。今は、そういうことは一切ありません。代わりに職員組合とは、オープンに何でも議論する場を作りました。これが労使協働委員会です。ここでは、団体交渉事項である勤務条件だけではなく、その他の管理運営事項や政策マタ - に至るまで議論します。一昨年に1年間かけて組合の委員長などと話をし、99年4月に労使協働委員会ができました。ここでは何を議論してもよいのです。しかし、県民あつての職員だということは忘れない。つまり勤務条件を上げる、あるいは職員の満足度を上げるもいい。しかし、そのためには県民に対する説明責任をきちんと果たす必要がある。そうでなければ、賃上げもできない、という前提で協議することにしています。私のレベルでは月1回位やっています。年に2回ほどは知事も出て議論します。」

「ちなみに今、労使協働委員会の議論のテーマとなっているのが、総勤務時間を減らそうということです。経営側は、きちんとした勤務時間できちんと成果を上げてもらいたい。組合側もできるだけ勤務時間は減らして、アフター5とか休日はきちんと取りたい。2000年度からは労使協働で1年間の総勤務時間を1,900時間と目標設定しました。半期を過ぎた今のところは、まあまあうまくいっています。従来、2,000時間弱だったのを、全員平均で100時間減らすのですから大変なことです。しかし、やれると思います」

従来の日本の行政改革には、職員にとって取り組むインセンティブが乏しかった。それどころか、人も減り、予算も減り、ますます仕事がやりにくくなる。やってもやらなくても同じどころか、職員は、報われない。かくして、削減の嵐が通り過ぎるのをみんなで待つだけ、ということもあった。行革担当者もそのうち、人事異動。また、新しいスタッフがやってきて行革大綱を作り直す。こうした風景と三重県庁の上の手法の間には、雲泥の差があるのはいうまでもない。改革すればするほど、仕事が楽に、そして楽しくなる。本来の改革というのはそういうものだ。でなければ、長続きもしない。

5 改革を持続させる仕組み 人づくり

人材育成という分野は地味な分野である。しかし、三重県では「さわやか運動」をはじめとする改革の中で、人材育成にかなりの力を入れてきている。2001年（平成13年）4月には、政策開発研修センターの所長に、かつてのさわやか運動のリーダー、梅田次郎氏（1996年当時は地方分権・行政改革推進室長）をあてるなど、さらに力を入れていく様子うかがえる。政策開発研修センターの大西政策研究監のお話を紹介する。「今までは、研修という法に基づいて、きちっと業務を行える職員を養成するということが中心でした。

しかし、「生活者起点の行政運営」を実現するためには、職員の意識改革と政策形成能力の向上が不可欠であることから、1996年度（平成8年度）に副知事をキャップとして、人材育成ビジョンを、1997年度（平成9年度）に職員研修推進計画を作って人材育成の抜本的な見直しを行いました。そのため、人材育成にかかる予算も従来の数倍1億4,000万円強（2001年度）となり、全国でもトップレベルの取り組みとなりました。名称も政策開発研修センターとし、所管を総務局（当時の総務部）から総合企画局に移管し、政策自治体として自立した職員を育成し、自ら能力開発し、政策開発に取り組む環境づくりに着手しました。

はじめは、スタンスの違いに戸惑っていた職場や職員もだんだん自立的に学習する気風ができつつあるのではないかと考えています」

先ほども述べたが、改革のスピードも質も、ひたすら人の成長にかかっている。改革の持続可能性も、実は職員の持続的な成長にかかっている。改革は、もちろん住民、県民のためである。だが同時に職員の自己実現のためでもある。そうでなくては長続きしない。この点を考え抜いた末に、「研修センター」の使命も重要性も変わってきた。職員の自己確立、自律的に動ける戦力づくり、行政革命の究極のインフラ作りが、能力開発、政策開発にとりくむ環境作りである。

6 . HOW から WHAT への飛躍に向けて

以上、主に「率先実行」運動に焦点を当てつつ、三重県庁の改革を検証してきた。総体としては、当初の現場の意識改革運動から局別の自律改革運動に重点がシフトしつつあり、バージョンアップの目論見は功を奏しつつある。事例に見たように目に見える成果も出始めている。

ただし、活動は極めて総花的である。これは、今のところは、これまで手をつけていなかった問題をとにかくオープンに列挙し、何でもやってみるという段階だからだろう。「とにかくやってみる」「試行錯誤はいいことだ」という価値観を浸透させるだけでもそれは大変なことだ。また、やりたいことをやる中から職員の力を引き出し、育てていこうという意図も見取れる。

三重県庁の改革は、北川知事の個性の強さとあいまって一見トップダウンに見える。しかし、今回行ってみてそうした印象とは裏腹に、極めてボトムアップの全員参加的な運動論の手法をとって来たことがわかった。知事の発想は大胆だ。だが、職員がついてくるまで我慢をする。そして、これだけ裾野の広い改革運動が定着してきた。

だが、いつまでもボトムアップの運動論では加速しない。今後は、次のような発想でパラダイム転換（バージョンアップではなく）をする必要があるのではないだろうか。

ストレッチ

現在の仕事のやり方をとにかく変えてみる。まずは、それでいい。だが、次の段階では、容易には到達できない高い目標を設定する必要がある。これを、経営の世界では「ストレッチする」という。でなければ、成り行き任せで、がんばらない。企業経営の場でよく言われる話だが、「毎年コストを3%ずつ下げよう」というとただなら調整ばかりして、なかなかできない。「半年で3割下げろ」といわれると、必要に迫られ、大胆なアイデアがでる。意外なことに、そのほうが実行のスピードも早い。三重県庁はそろそろ高い目標を達成期限とセットではっきり掲げるべきではないか。目標設定は、いわゆる政策評価やベンチマークのような政策課題のテーマに限らない。庁内分権や庁内規制緩和などの改革の進捗についても、高い目標設定をするべきだろう。

スピード

県庁職員にとっては、ものすごい変化の速さのようだ。ついていけない人もいる。しかし、世の中の変化のスピードからすると、これでも相当遅い。大企業の改革に比べれば「5年もかかって、まだこの程度か」という感想を否めない。もちろん地方自治制度の制約がある。選挙がある。年度単位でしか、新規の制度も入れられない。それにしても遅い。率先実行運動にしても毎年度末に進捗点検というのはよい。しかし、数年かけてどこまでいくのか。県民にとって具体的に何が変わったといえるようにしたいのか。最終的な戦略目標が設定されていない。毎年、地道に取り組み、毎年点検するというのはいいが、それだけでは、農業と同じだ。IT社会では、年次単位ですこしずつ改善という今までの時間感覚ではやっていけないだろう。

イノベーション

三重県庁は、改革にあたって外から新しい技術を積極的に取り入れている。例えばオフサイトミーティング、ワンフロア化はその典型だろう。一人1台の端末を持つというIT化もそうだし、企業会計システム、行政評価、ISOなどの導入も早い。外部コンサルタントの活用、海外調査などの工夫もある。自前主義は、完全に脱している。

しかし、経営改革という意味では、まだまだ新規なツールをつまみ食いしている段階に見える。コンピュータでたとえれば、アプリケーションソフトはいっぱいそろった。しかし、OS（オペレーティングソフト）自体のバージョンアップにはあまり手がついていない。例えば、予算、人事、組織。管理部門の機能を徹底的にダウンサイジングできないだろうか。総務局を廃止してみてもどうだろうか。各局長と各県民局長の合議の場で予算や人事は決めればよい。例えば、三菱商事は、「社長室会事務局」という経営会議のスタッフチームを置いている。ここには各部門の若手を社内出向させる。彼らには、何の権限もない。だが、出身部門と経営幹部会の間を巧みにつなぎ、利害調整をする。同様の仕組みがあれば、調整部門は要らない。

あるいは、経常的な予算については、査定をしない。大型プロジェクトについては単年度予算制度もやめる。さらには、各家庭に、一家庭あたり平均で支払う税金と各費目ごとの歳出を対比させ、住民投票にかける。例えば一家庭あたり、年間平均20万円を県税を支払っているとする。予算を家庭あたりに換算すると例えば公共事業に7万円、福祉に8万円といった具合に実績が出せる。こうした実績を示し、そのうえで、来年の予算の使い方の意見を聞く。ここまでやれば立派な行政評価といえる。

以上はいずれも単なる例示である。現行制度を前提とすると不可能、あるいは荒唐無稽だろう。だが、少なくとも、将来はここまで行くという方向は示してもいい時機ではないか。米国では、最近、いろいろな分野で「2050年」の構想を作る作業が盛んだ。これだけ変化の激しい時代にあって、5年単位の中期計画など意味をなさない。かといって、目先の事業計画だけではダメだ。いっそのこと、50年先を洞察し、ヒントを得ようというのである。

わが国の自治体にもこうした発想が必要ではないか。いずれ、今の地方自治制度は大きく変わる。その時のことを潜在意識に到達するほどの鮮烈さでもって日々意識する。必ず、結果が違ってくる。予言は自己実現させるものなのだ。

ついでにいえば、現在の各局の率先実行計画はまだ戦略計画（Strategic Planning）の域には達していない。外部環境の分析や国、市町村も含めた行政関与の必要性のチェックなど、真に住民の視点に立った戦略の見直しが今後必要だろう。部内で真剣な議論を経て作られたものではあるが、現場からの積み上げ改善提案の域を越えきれていない。Do More Better（よりよい業務改善）の計画としては、斬新だが、DO WHAT（そもそも何をなすべきか）のほうには、あまり注意が払われていない。アプリオリに現在の組織の使命や事業の存続が前提になっている。今後は、「戦略」自体を当事者以外の視点も入れて見直すべきだろう。おそらく、こういう反論があるに違いない。

「ビジョンや戦略は、知事や幹部が与えるものではない。むしろ、職員一人ひとりや住民が主体的に考えていくべきだ」「だから、先を急がない。賢人が上から大胆な戦略を指し示しても、所詮はみんながついてこない」これは、現実的な考え方だ。

だが、改革というものは、いつも、運動論や積み上げ合議でやっていけないものではない。どこかで発想にジャンプがあり、組織の内外に物議をかもし出さなければ、飛躍はできない。緊張感も欠く。

長野の田中知事は、ストレートに理想を打ち出す。見事に失敗する。摩擦もあり、混乱もある。おそらく、職員は簡単にはついて来れない。しかし、その内容の良し悪しは別として「脱ダム宣言」に代表される WHAT(何をやるか、戦略)のビジョンを打ち出している。それに引き換え、昨今の三重県庁のほうは、やや細かな HOW(仕事のやり方)の作りこみに時間と手間をかけすぎではないか？

確かに職員の納得と成長なくして、行政革命も何もあったものではない。おそらく、長野よりは三重のやり方のほうが、大人で、結果としては効率的なのかもしれない。現行の地方自治・財政制度の制約の中では、運動論を駆使し、How(仕事のやり方)の改革から入るといほうが巧みだ。だが、三重県はわが国行政革命のトップランナーだ。改革への理解と改善運動がほぼ定着した現在、そろそろ現場の発想を超えた What(戦略)を打ち出していくべきだ。

三重県庁の改革のスピードは、わが国の行政革命のスピードを決める。わが国の地方自治にとって再生のために残された時間は、わずかしかない。トップランナーの三重県庁のいっそうの奮起を期待したい。

(掲載前の未定稿。実際に掲載されたものとは若干異なる)