

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5回 福岡市のDNA2002計画

理論先行型の行政改革

前号では、日本でもっとも早く行政革命に取り組んだ三重県の改革の進捗状況を検証した。このような三重県の動きに触発されて、多くの自治体が、同様の改革に取り組みつつある。お手本といえるかどうかは「やってから」でないとわからないが、あえていえば福岡市のDNA2002計画は、行政革命の体系的な計画といえるだろう。政令指定都市の中で行政革命に正面から取り組んでいるのは、おそらく福岡市だけである。

福岡市の取り組みは、三重県に約5年遅れたが、スタートが遅い分だけ三重県での経験や海外の最新のノウハウがうまく取り込まれている。めざすべき方向性や首長の強力なリーダーシップ、といった点は共通である。だが、三重県に比べると、数年先までの改革プログラムが初期の段階から設計され、それに沿って取り組んでいる。その意味では、福岡市の行政革命は、より洗練された改革アプローチといえるのかもしれない。三重県が実践先行型だとすれば、福岡市の行政革命は理論先行型といえるだろう。

福岡市のDNA2002計画は、99年8月から約8カ月の検討期間を経て作成され、2000年4月から実践段階に入った。現時点ではまだ1年しか経っていないので、その真価は定まらないが、改革運動としては定着しつつある。

DNA2002計画は、従来型のいわゆる行政改革とはまったく異なるアプローチをとっている。福岡市の行政改革は、山崎広太郎市長の「民間経営手法を行政に取り入れる」という強い信念に端を発する。市長は就任後、市役所内に経営管理課を設置し、さらに四ヶ月後には外部委員から成る経営管理委員会を発足させた。民間経営に学ぶということが趣旨であり、委員には企業経営のプロを起用した。委員長には、国鉄改革を経てJR九州の経営を一〇年以上にわたってリードしてきた石井幸孝JR九州会長が就任し、委員には、大企業の経営コンサルタントである上山のほか、地元九州では有数のコングロマリット、麻生グループのシンクタンクの松田美幸氏などが起用された。他の委員の顔ぶれも、石原俊彦氏(関西学院大学教授・公認会計士)、山田治徳氏(九州大学助教授)は、学識経験者であるが民間企業の経験もあるし、地元でコンサルティング会社を運営する川邊康晴氏(西銀経営情報サービス社長)、野田武輝氏(税理士・経営コンサルタント)と、まさに民間経営の分かる人たちによって委員会は構成された。

自ら作業をする異色の委員会運営

委員会は、民間企業の経営ノウハウと海外のニューパブリックマネジメントのノウハウがどこまで福岡市で使えるか、という問題意識から検討を開始した。委員会の運営自体も

ニューパブリックマネジメント的にやろうと決意し、事務局がつくった式次第どおりにシヤンシャン会議で事を進める手法自体を当初から否定した。

初期の段階では、委員自らが大量の作業をかってでた。例えば、委員二人がペアになって、手分けして市役所内の全ての局長・区長、合計26人に直接インタビューし、現在の市役所の経営についての具体的な問題点を発掘した。また、全職員1万人にアンケートをやり、「日頃からおかしいと思っていること」、「機会があれば取り組んでみたい改革」を集め、分析した。さらに地元のNPO「分権型社会をめざす市民の会」のメンバーに、市政についてのインタビューをした。

事実とデータを求めてのこのような、いわば物量作戦の結果、明らかになったのは次の5点である。

市民の不満は大きい。

一方、職員も、現在の行政サービス、経営の仕組みの問題点については理解している。また、改革意欲もある。しかし、硬直的な庁内規則や予算制度に阻まれ、また改革に取り組んでも大して評価されないと思っている。現にこれまでの改革プロジェクトはいずれも大した成果をあげていない。

職員一万人、予算一兆円を超える巨大な組織を改革していく上では、しょせん管理ツールにすぎない行政評価や企業会計システムなどを導入したところでほとんど役に立たない。系統だった体質転換プログラムを設計し、数年かけてそれをこなしていく必要があること。

当面は、原稿の局や職制毎に「おかしいこと」「やりたいこと」の解決に自主的に取り組む運動からスタートする(DNA運動。詳しくは後述)。組織や制度、予算については、それをやってから見直す。

ただし、庁内の分権、そして庁内の規制緩和はいずれ不可欠である、特に、市役所から区役所に権限を委譲していく。ゆくゆくは、小学校や公民館単位のコミュニティ毎に行政サービスの中身を変えていく。そのためには、NPOや自治会などの市民側の自治組織を再構築する必要がある。そうでないと、市民が求めるきめの細かい行政ニーズに対応することはほぼ不可能である。

日本初のニューパブリックマネジメント 導入提案

このように委員会は、そもそもなぜ改革が必要なのか、そして改革の先にあるべき行政の姿はどのようなものなのか、というところを事実と数字の分析を通じて明らかにしていた。その結果、でき上がった提言がDNA2002計画である。この提言も、従来型の行政の委員会の各種答申と大きくスタンスを異にしていた。

本提言は、限られた人と資金を前提としたうえで、より良いサービスをいかにより効率的に提供できるか、という運営システムの改革を提言している。これは、いわゆる行革

プランではない。従来型の行革は、人を減らし、予算を節約し、組織を簡素化する、といった内容が多いが、今回の提言は、そのようなことには一切ふれていない。やりくりは、管理部門のいわば「日常業務」にすぎず、改革の名に値しない。

運営システムの改革は、実践運動（ムーブメント）、管理システム（マネジメント）の刷新、経営体制（ガバナンス）の見直し、の三つの角度から取り組むという設計にした。（表5参照）これを福岡市では新行政経営システムと称している。DNAというのは市役所の遺伝子、つまり発想法や行動様式の根っ子にある因子そのものを変えようという発想から来ている。また、D = できるから始めよう、N = 納得できる仕事をしよう、A = 遊び心を忘れずに、という改革の哲学のかけことばでもある。これまでの「行革」は暗い。これに対するアンチテーゼなのである。

単に職員の意識を変えようといっても、簡単には変わらない。そこで、DNAを変えていくに当たって、三つの手法を提案している。（表5の左から右へ）

（a）民間経営手法の導入

TQC（DNA運動）やアウトソーシングなどを導入し、さらに民間企業のコーポレートガバナンスに倣った経営体制の刷新をめざす。

（b）市民参画

市民参画を積極的に進め、外から行政を監視し、また職員のやる気を喚起していこうという仕掛けである。行政マーケティング運動の展開、また行政評価、企業会計システムの導入、さらには市民自治体制の見直しといった活動が、ここの具体的なメニューである。

（c）自律型組織運営

これは、本庁内の各部局や各区役所、さらにはその下のコミュニティが、自分の頭でものを考え、市民とともに自律管理していくための仕組みである。ニューパブリックマネジメントは、行政に対しより透明な情報提供を要求するが、同時に現場に対する権限委譲や庁内の規制緩和も求めている。今回の提言では、これをプロポーザル運動という庁内規制緩和活動のなかで、実践の当初から確立することになっている。

例えば、各課で使える予算の上限が、現在一〇〇万円でしかないのを三〇〇万円に引き上げるとか、実際に職員が仕事を改善したいと思ったときに障害になることを順次取り上げ、直接トップのもとで即断即決して、赤、青、黄の三色信号の回答を出していく、というものである。ちなみに、青はすぐに見直しを实践するもの、黄は少し時間をかけて制度を検討してから実行するもの、赤は現時点では見直しをしないもの、である。いずれにせよ、職員がおかしいと思うこと、変えたほうが良いと思うことは、全てこのプロポーザル運動の対象とし、次から次と即断即決していこう、という考え方である。

自律型組織運営の考え方の二番目が、現場自律管理システムである。ここの柱は庁内分権、すなわち人と権限と予算を本庁管理部門から現場に近い各課に降ろしていこう、というものである。また、本庁から区役所に権限を委譲するという事も入ってくる。さらに

ユニークなのは、職員を信用するシステムの導入という考え方だ。従来の市役所のシステムでは、ちょっとした出費にもいちいち職員に書類を書かせたり、複雑な手続きが必要になっていた。これは、万に一つの不祥事があってはならないという発想からくるルールだが、裏を返せば職員を信用しないシステムともいえる。今回の委員会の提言では、民間企業では当たり前の、細かな判断やお金の使い方は職員に任せ、そのかわり不正があったら一罰百戒、というシステムに移すべきだという提言をしている。

自律型組織運営の三つ目の考え方はコミュニティの自律経営である。これは、やや抽象的な提言であり、即座に実現するのは難しいが、本庁区役所、さらには公民会や自治会など、市政を担うそれぞれの単位が、自律的にものを考え、他の部門と協調して、自らの方針を自ら考えていく、という思想を表している。現行の地方財政制度のもとでは、補助金がらみの事業が多いので、自律的に経営するといっても限界がある。しかし、例えば、どうしてもコミュニティで必要なイベントの資金が捻出できないのであれば、募金を募ってもよい。財源の多様化も含めた、地域の特性に合わせたサービスメニューの多様化が、このポイントである。

段階的実践スケジュール

このような答申が四月に出されたが、当初の反応は鈍かった。職員の反応は大きく様々だった。

第一のタイプ:改革否定派

そもそも、なぜ見直しが必要かわからない。これまで福岡市は政令市のなかでもっともよくやってきたほうだと思う。人口あたりの職員の数は、政令市のなかではもっとも少ないし、過去十数年の間に、全国の大都市のなかでステータスが大幅に向上した。施設も整ってきたし、財政状況も危機的な水準とはいえない。なぜ今、遺伝子を変えるというほどの改革に取り組む必要があるのか。栄光の福岡市はどこにいつてしまったのか。

第二のタイプ:民間経営否定派

改革が必要なのはよくわかる。栄光の福岡市というのは、もはや過去のこと。時代は変わった。しかし、だからといって、民間型経営に学ぶといわれても、ピンとこない。役所は利益を追求するわけでもないし、市民を顧客と考えるのは無理がある。市民は、税金も払っているし、ボランティアで業務に協力するサービスの提供者でもある。権利ばかりを主張し、義務を果たさない市民も多い。国の制度自体が旧態依然なのだから、福岡市だけが急に手続き志向から成果主義や顧客満足志向に経営のやり方を変えることは、非現実的でとてもできない。

第三のタイプ:先取り改革派

従来型の経営手法でもっとも成功を収めてきた福岡市だからこそ、さっさと次の時代を見越した体質変換をするべき。成功体験にあぐらをかいていると大変な状況に陥る。他の政令都市の動きや国の制度改革などを待たずに、むしろ先駆的にニューパブリックマネジ

メントを進め、日本におけるモデルケースをつくっていこう。

言うまでもなく、職員の大多数は第一および第二のタイプであり、第三のタイプを明言する職員は少なかった。答申が出された直後の市役所や幹部会の対応ぶり自体も従来型だった。どういうことかという、出された提言は提言として尊重する。異論があるわけではないが、やるかどうかは自分たちが決める、という姿勢である。要するに従来型の審議会の答申と同じようなもので、提言と実行は全く別と考えていた。これに対し、委員会はそうした進め方自体を変えようとしているのだ、と猛然と反対をした。提言を出したのちの第一〇回経営管理委員会は、市当局のこのような従来型の提言実行体制に異を唱えた。市長や助役の実行への決意を問い、議事をいったん中断する事態にまで陥った。当然、市役所の内部からは、たかが市長の私的諮問委員会のくせにやりすぎだという意見があった。その一方で、逐一経過は包み隠さず公開していたので、マスコミからは市役所側の改革姿勢に対する疑問の記事が相次いだ。事態の紛糾を見かねた当時の助役が、職員の中にある、タイプ二のコメントを文書で出し、委員会で討議するということにいたって、やっと真剣な議論が始まった。提言が全体として言おうとしていることをじっくり咀嚼し、一方、実施は一刻も早くという機運がやっと出た来た。また、市長は、行政経営推進委員会という検討体制を助役や主要局長を集めて発足させ、答申作成段階では経営管理委員会任せだった推進体制を、市役所主導に組み替えた。

実際に議論をし始めてみると、現在のままでいいと考えている幹部は、さすがに一人もいないわけで、とにかく民間型の経営手法をだまされたと思って試してみよう、という機運が次第に生まれてきた。2ヶ月、3ヶ月とたつうちに、プロポーザル委員会から上がってくる庁内規制緩和の案件についても、即断即決ですぐに実行しようという結論を下されるものがいくつか出てきた。例えば、少額物品の購入手続きの簡素化、軽庁用車のプール化、被服貸与の見直し（制服を全員に配るのをやめる）などがその例である。

現場発のDNA運動の進捗

さて、委員会と市役所幹部が改革の理念をめぐる対立をしていることをよそに、現場レベルでの運動は着々と進んでいた。実は、委員会のメンバーは、民間企業の経営改革を数多く経験してきた人が多い。提言をつくる途中でも、行政評価システムの設計などは、庁内の職員を公募して一緒にやってきた。また、DNA運動と称するTQM活動は、提言作成段階から職員のタクスフォースと一緒に準備をしてきた。

事務局も、提言が出る前から、DNA研修と称する全課長の2日間研修を実践すべく、いち早く予算措置をしていた。課長に注目したのは、現場の実践活動のカギを握るのは課長の意識改革、と考えたからである。具体的には、1日目はビジョンの共有、課題の洗い出しなどを通じた意識改革の研修、2日目の前半は、DNA運動に取り組むに当たって職場でまず確認すべき「組織の使命」「顧客が求める価値」「成果」といった基本的な考え方の理解に充てた。2日目後半は、TQMの手法、顧客満足度(CS)向上の手法、静岡県

立大学の北大路信郷教授が開発した業務棚卸し手法、の3つの改善手法の中から、自分の職場の業務にあったコースを選択できるプログラムであった。

提言から六ヵ月後の十月の段階では、全ての課長の研修が終わり、いくつかの具体的な実践プログラムが成果を見せ始めていた。その代表例が市民病院の改革だった。

市民病院のスピード改革

どこの自治体でも、病院の改革は厄介なテーマだ。院長は医者であり、また院長以下のスタッフにも「医は仁術」という言い訳があり、つい採算をみる目が甘くなる。特に市民病院などは、民間ができないことをやる、したがって赤字になるのは当たり前、といった気風が強く現れ、どこでもなかなか改革ができていなかった。しかし、福岡市の場合は、提言の方向性がほぼ明らかになった昨年の段階から、病院改革が議論されるようになった。二〇〇〇年四月には、民間病院の経験者の院長が着任し、看護部長との二人三脚での改革が始まった。

改革は、市民病院が大赤字であるという現状を職員全員に告げ、オープンに問題提起することから始まった。実は、市民病院が赤字であるということを、職員は知らなかったわけである。次に手をつけたのは、おかしいと思ったことはすぐ変える、という個々の改善の積み重ねである。さまざまな改善提案が院長に上がり、「患者さんのためになること」「経営改善につながること」であれば、院長は即座にゴーサインを出す。例えば、従来、とても狭く、混み合っていた、外来向け採血点滴室を広い栄養指導室に移し、現場の看護スタッフがレイアウトだけでなく、間仕切りのカーテンの色選びからBGMの選曲まで自分達が考え、患者は、少ない待ち時間で快適に採血や点滴を行うことができるようになった。こうした改善実績の積み重ねが職員の自信にもつながっている。

また、職員グループのTQM活動では、DNA運動のノウハウや、地元のベストプラクティスである、名門企業麻生グループが経営する飯塚病院のノウハウが導入されている。

北風よりも太陽を DNA どんたく

「DNA運動は業務命令か？」 これは、提言が出された直後に、そして全課長、全施設長に対するDNA研修の頃にも、よく出された質問である。これに対して、市長と委員会、事務局は次のように答えた。

現場の職員の問題意識が喚起できない、あるいは理解が得られないのならば無理強いするべきではない。機が熟すまで待ってもよい

しかし、DNA研修で学んだことをもとに、現場改善活動をリードするのは、課長、施設長の「仕事」であり「業務」である。

つまり、全部門でいつでもやれる体制は整える。しかし、一律に、とにかく形だけ整えてやってもダメ、じっくり待とうと考えた。実際のところ、DNA運動は、九割以上の課・施設で手がつけられているが、それでも強制はされていない。むしろ進んだ部門のうまく

いった例、楽しそうな活動ぶりを紹介し、全体にやりたくなる（あるいはやらないと損したような気分になってもらう）ような雰囲気作りをすることとした。そこで出てきたアイデアが「DNAどんたく」である。

これは各課、各施設のDNA運動の優れた実践事例を発掘、紹介しあい、褒めあおうという狙いの企画で、主役は実際に取り組んだ職員たちである。彼らの努力を、市長以下の幹部、上司、同僚が認め、褒め、励ましあい、また、よその事例を見て実践のコツを共有化する場なのである。

二〇〇一年二月一六日に開催されたDNAどんたくには、職員のほか全国の自治体からの見学者やマスコミなど約四〇〇人が参加し、「どんたく」という名にふさわしい、前向きでかつ遊び心のある、大きな感動を巻き起こすイベントとなった。

当日は、消防士、保健婦、看護婦、地下鉄や水道の技術士など、総勢二一のDNAチームが、現場で着用する様々な作業着・制服を着て発表を行った。普段は組織の中では陽の当たらない現場の職員が、パソコンを駆使し、仮装あり、博多の伝統芸能？「博多にわか」あり、思い思いのスタイルで、自分の職場での改善事例についての発表を行った。

ベストDNA賞は、チーム名「仙人になれない隊（999名＝救急救命）」（消防局西消防署警備課第一）、チーム名「サービス向上委員会」（福岡市市民福祉サービス公社）、チーム名：「私の看護を受けて欲しい隊」（福岡市市民病院）の三つのチームが受賞した。

発表の後にコメントをした、ある発表チームの上司が「こんな立派な発表をしてくれて・・・私は安心してスタッフを信頼して、もっと仕事を任せていけます。」と涙ぐむなど、参加者にも大きな感動が広がった。「北風よりも太陽を」という市長や事務局、委員会の改革に向けての気持ちは、参加者にうまく皆さんに伝えられたのではないかと考えている。

福岡市のニューパブリックマネジメントの特徴

今回の福岡市の行政革命がいわゆる従来型の行政改革と異なる点としては、次のような点があげられるだろう。

市役所を徹底的に市民の目、第三者の目からみて分析し、そこから出てきた問題意識を一〇〇%、改革計画に反映させたこと。これはまさに市長の英断だろう。一切タブーの領域を設けず、また行政のプロでもない委員に自由な問題提起を委ねた。生え抜きの行政マン出身だったり、いわゆる既得権益勢力に支持されたしがらみのある市長では、ここまで自由な問題の分析がそもそもできなかつたであろう。

国鉄改革のときのノウハウや民間企業のリストラ、さらには海外のニューパブリックマネジメントの具体的な実践事例がふんだんに紹介され、いわば世の中の先端ノウハウのいいとこ取りができてきていること。これが新行政経営システムという体系で説明され、今そもそも、どういう課題にどんな順序で取り組むか、という道筋がかなり系統だって事前に示された。

計画の策定段階から、その試行錯誤の経緯も含めて徹底的な情報公開がなされており、市民およびマスコミの衆人環視のもとで、改革案の実践が目論まれていること。例えば、経営管理委員会は毎回、必ず記者会見をした。会見の要領は、事務局は一切コントロールせず、記者と委員が直接、ナマの声で対話を重ねてきた。市の幹部がなかなか動かない、といった率直な感想も、委員の口から何度も飛び出したし、逆に、病院改革のような成功例が出てきたときは、院長と看護部長に記者会見に同席してもらい、記者に紹介するといったシンボリックな演出もした。委員長以下、委員はまさに、「市民の常識こそが改革の理念の最大の拠り所」という信念をもって、委員会の運営をやってきた。市役所の常識に対抗するには、徹底した情報公開を重ね、市民に対して、今何が論点になっているかを伝え、そこから世論を喚起していくしかない、と考えたわけである。

提言を出してお終い、という審議会の慣行を全面的に否定したこと。今回の委員会では、検討段階からよいと思ったことはどんどん市長に提言し、例えば、DNA運動のように、提言が決まる前から、実行をほぼ決めてしまったものもある。また提言をつくる段階でも、公募をし、やる気のある職員に提言づくりの一部を手伝ってもらった。提言が出た後も、委員会は解散せずに、進捗状況をチェックするための会合を向こう二年間、四半期毎に続けることになっている。

そもそも何のための目的か、ということを初期段階に問い直したこと。他の多くの自治体では、行政改革の目的は財政再建や人減らし、組織の簡素化だと考えがちだ。そのためのツールとして行政評価等の管理ツールの導入を図る。福岡市の場合は、どうすれば市民に対してより良いサービスをより効率的に提供できるかという、いわば当たり前の問いかけから出発した。そのために、市民のニーズを聞くためのヒアリングや全職員へのアンケートを行い、市民や職員の問題意識を収集した。その結果、比較的、地に足のついた問題の構造的な解析ができた。

みえてきたニューパブリックマネジメント の特徴

改革への工夫を重ねるうちに、日本でニューパブリックマネジメントをやるうえでの留意点、といったものもいくつか浮かび上がってきた。

トップダウンの掛け声がなければ始まらないが、実際に何をどう変えるかという段になると、職員の問題意識も、意欲も、能力も高いので、上からの制度改革よりも、DNA運動などのような現場の第一線の舞台の改善活動、つまり下からの運動論に重きを置くほうが現実的であるということ。

予算の翌年度への繰り越しが難しい、国の省庁のタテ割りに沿った補助金の流れを崩せない、といった予算・決算制度の縛りがかなりきつく、予算の配分に大きなメリハリをつけたり、いくつかの事業を急に廃止したり、といった外科的なアプローチは、今の段階ではたいへん難しいということ。

運動論とともに、庁内規制緩和、すなわち事細かなルールの緩和、区役所や出先機関への権限委譲、を同時に進めないかぎり、現場改善活動も失速してしまう可能性があるということ。

改革の初期段階から、メディアに対して進捗状況を包み隠さず発信していけば、記事の質も量も向上し、結果として市民の関心を喚起し、外からの改革への支持の機運を高めることができるということ。

外部のフレッシュな人材をトップダウンで登用し、思いきって改革案づくりのリード役を任せてしまうこと。いくら優秀な職員が揃っているといっても、終身雇用制の現行制度のもとでは、民間型経営、あるいは海外での事例に精通した人材は市役所の中に求めることは難しい。また、仮にそうした人がいたとしても、内部の意見として具申し、それが組織に取り上げられる可能性はきわめて低い。したがって、外の人材をいかにうまく使うかがカギである。