

第4章 経営資源シフト化にあたっての諸課題

第1節 検証結果の分析と業務マネジメントの方向性

庁内管理部門業務のアウトソーシング化の可能性について、前章で行った具体的な検証の結果をまとめると以下ようになる。

総務部

課室名	係・担当名	事業の分類	アウトソーシングの可否
1 総務課	(1)法規係	条例など全庁的な法務管理と政策法務の研究	×
		議案など市議会に対する執行部の事務のとりまとめ	×
		地方分権の推進と研究	×
		平和都市宣言に伴う平和行政の啓発	
	(2)文書係	全庁的な文書管理のルールづくり	×
		情報公開制度に関する事務	×
		個人情報保護に関する事務	×
		文書の集配、遞送業務 軽微な印刷物の印刷	
2 秘書課	(1)秘書係	市長，助役のスケジュール管理など秘書事務	×
		市長車，助役車の運転業務	
3 財政課	(1)財政第1係	当初予算，補正予算など予算編成事務	×
	(2)財政第2係	決算関係書類，統計の作成とそれによる財務分析	×
		予算の執行管理	×
		中期財政計画の策定	×
		地方債，地方交付税の算定と地方財政制度の研究	×
4 人事課	(1)人事係	職員の人事異動事務	×
		職員の新規採用業務	×
		職員の服務，勤務評定など人事管理制度のルールづくりと研究	×
		職員の懲戒，綱紀等の処分に関する事務	×
		職員の労務管理	×
	(2)給与係	職員の給与・手当，特別職報酬の額の決定	×
		職員の給与・手当の認定と算出，支払事務	
	(3)研修係	職員の研修計画の策定	×
		職員の研修の実施	
	(4)福利厚生係	職員の安全衛生の管理，公務災害の認定	×
		職員の厚生及び共済事業	
5 事務管理課	(1)管理係	組織と職員定数の計画的管理	×
		行政改革の推進と研究	×
	(2)電子計算第1係	電子計算システムの運用管理	
		(3)電子計算第2係	新たな電子計算システムの開発

企画部

課室名	係・担当名	事業の分類	アウトソーシング の可否
1 企画審議室	(1)情報統計係	指定統計その他統計調査の実施	×
		各種統計資料の分析とその提供	
	(2)企画調整担当	総合計画及び同計画実施計画の策定・立案	×
		行政評価システムの構築	×
		広域行政の推進と研究	×
		庁議の運営	×
(3)情報化推進担当	地域情報化計画の策定と推進	×	
2 広報課	(1)市民相談係	市政に関する広聴	×
		市民の相談への対応	
		庁舎の案内，広報車の運転	
	(2)広報係	市政の広報	×

理財部

課室名	係・担当名	事業の分類	アウトソーシング の可否
1 管財課	(1)管理係	庁舎の管理	
		庁舎の電話交換	
	(2)財産係	公有財産の管理	×
	(3)車両係	車両の管理	
		車両の運転業務	
		車両の安全運転対策	×
2 契約課	(1)契約係 (2)物品係	契約に関するルールづくりと入札の執行	×
3 用地課	(1)業務係	土地取得に関する経理事務	
	(2)用地第1係	土地の取得	×
	(3)用地第2係		

出納室

課室名	係・担当名	事業の分類	アウトソーシング の可否
出納室	(1)審査係	支出負担行為の確認と支払業務	
		決算の調製	
	(2)出納係	現金・有価証券・物品の出納と管理	
		現金の運用と資金計画の策定	×

上記を総括すると、総務部業務については 31 事業のうち 9 事業が、企画部業務については 11 事業のうち 3 事業が、理財部業務については 9 事業のうち 5 事業が、出納室業務は 4 事業のうち 3 事業がアウトソーシング可能で、全体では 55 事業のうち 20 事業がアウトソーシング可能という結果となった。

係・担当別で見ると、人事課給与係や同課研修係、同課福利厚生係、出納室審査係、同室出納係は高度な判断を要する業務とその結果を規則どおりに執行する定型的な業務の両方を併せ持っている。これは事業の対象が同じために業務の機能に関係なく一緒に行っているようである。

総務課文書係や管財課管理係及び同車両係は、現業職職員が従事している業務が複数あることから、アウトソーシング可能なものが多い。職員定数計画を考慮しながら、アウトソーシングの導入を進めるべきであろう。

財政課財政第1係・同第2係、人事課人事係、事務管理課管理係、企画審議室企画調整担当は複数の事業を持っていながらアウトソーシング可能なものがない。総務課法規係もほぼ同様の状況である。これは、予算配分の調整、適正人事の確保、組織・定数管理と行政改革の推進、計画行政の推進と政策調整、政策法務の形成というそれぞれの業務が、自治体経営の骨格となるものであり、その企画立案と推進は自ら実施せざるを得ないことを示している。

これら庁内管理部門を総じて見ると、首長の政策スタッフとしての「政策調整機能」と、行政としての公正性を確保するための「ルールづくり機能」、そして事務の効率性の観点から各課がそれぞれに実施するよりも一箇所で実施する「集中管理的機能」、の3つがあるようである。

「政策調整機能」を保有する業務を例示すれば総務課法規係の「地方分権の推進と研究」、財政課財政第1係・同第2係の「当初予算、補正予算など予算編成事務」、事務管理課管理係の「行政改革の推進と研究」、企画審議室企画調整担当の「総合計画及び同計画実施計画の策定・立案」などが挙げられる。

「ルールづくり機能」を保有するのは総務課文書係の「情報公開制度に関する事務」、人事課給与係の「職員の給与・手当、特別職報酬の額の決定」、同福利厚生係の「職員の安全衛生の管理、公務災害の認定」、契約課契約係及び同物品係の「契約に関するルールづくりと入札の執行」などである。

そして「集中管理的機能」は、管財課車両係の「車両の管理」、用地課用地第1係及び同用地第2係の「土地の取得」のほか、人事課研修係の「職員の研修の実施」、人事課給与係の「職員の給与・手当の認定と産出、支払事務」、出納室審査係の「支出負担行為の確認と支払業務」などである。

これら3つの機能は互いに重なり合っており、2つ以上の機能を有するものもあるが、集中管理的機能は、高度な判断や私人としての行為が発生する場合を除き、アウトソーシングが可能であると思われる。

前述の人事課研修係や同給与係などでは、対象が職員のために、ルールづくり機能と集中管理機能が混在している。事業執行の中から様々な情報やヒントが見つかるということも否定はできないが、今後の行政は自ら行うものはルールづくり機能

に特化し、ルールが確立された後の事業執行については、アウトソーシングにより外部の優れた企業などが実施するのが妥当であり、業務の対象よりも機能を重視した体制づくりが必要である。そして、アウトソーシングに際しては、従来の事業の実施方法、手続きを重視した方式ではなく、性能発注方式などにより、その成果についての責任を厳しく問い、その代わりにアウトソーサーには企画立案などの権限、裁量を十分に与えることが必要である。行政はアウトソーサーのマネジメントをしっかり行うことで、執行の中で生じている様々な情報を把握し次の改善、政策立案に繋げていくべきであろう。

第2節 経営資源シフト化の展開にあたっての諸課題

検証の結果、庁内管理部門の業務でもアウトソーシングが可能なものは、今後、外部の優れた企業などに任せ、これらに従事していた職員や、アウトソーシング化により節減された予算は、可能な限り市民サービス提供部門にシフト化することが望ましい。

また、検証の結果、アウトソーシング不可となった業務であっても、今後の市民サービス提供部門を中心とした行政経営を展開するとすれば、縮小される部門や業務も出てくるであろう。

予算配分の調整をする財政課や適正な人事管理を行う人事課、適正な組織定数管理と行政改革を推進する事務管理課、計画行政の推進と政策調整を行う企画審議室などの政策調整機能部門は、今後も庁内の政策コーディネーターとして引き続き存続するであろう。しかし、権限と経営資源を市民サービス提供部門へシフト化し、同部門がより自立的、主体的になることを目指すとすれば、予算編成や人事管理ルールの形成、適切な組織の整備や行政改革の推進、政策調整などの業務の一部は必然的に市民サービス提供部門が自ら考え実施していくようになり、これらの政策調整機能部門の業務は政策コーディネートに特化し、その結果、規模的には縮小していくであろう。

今後の自治体の組織形態は、首長のスタッフとして政策をコーディネートする、小規模で庁内の各部門を支援していく「政策調整部門」と「ルールづくり部門」、庁内の定型的業務を集中管理してアウトソーシングにより実施していく「集中管理的部門」、そしてより自立的で主体的な「市民サービス提供部門」という形となり、市民サービス提供部門の長は、首長とその政策目標を契約し、その達成状況は客観的な業績評価方法により評価される仕組みが適切である。

そして、市民サービス提供部門に経営資源をシフト化し市民サービスの向上を図るためには、現場職員を信用し、成果を出すならば自由なやり方で業務を任せ、現

場からの創意工夫を引き出す仕組み、すなわち現場職員からのボトムアップ型の政策立案が可能となる配列こそ構築されなければならない。

ところで、各市民サービス提供部門に権限と経営資源が大幅に委譲され、各市民サービス提供部門が自ら政策立案や創意工夫をしながら市民サービスを向上する体制を形成していく上で参考になるのが、イギリスから始まったエイジェンシーや、その制度の主旨を導入した日本の独立行政法人である。

独立行政法人とは、「国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務及び事業であって、国が自ら主体となって直接に実施する必要のないもののうち、民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるもの又は一の主体に独占して行わせることが必要であるものを効率的かつ効果的に行わせることを目的として、この法律及び個別法の定めるところにより設立される法人をいう。」(独立行政法人通則法(1999年(平成11年)7月16日法律第103号)第2条第1項)とされ、その制度導入の目的を、「事前に『箝の上げ下げ』まで強く統制してしまうこれまでの行政組織等の運営を改め、自発的な効率化や質の向上を図るためのインセンティブアップを図ること」¹としている。

そして、従来の官庁会計では弾力性のある財政運営が困難のため、国から交付される運営交付金は用途を特定しないようにし弾力的・効果的に使用でき、また経営努力により生じた剰余金は、中期計画に定めてあればその独立行政法人で使用できること、従来の組織、定員及び人事については、法令により統制し機動的・弾力的な運営が困難のため、基本的な枠組みの範囲内であれば、各独立行政法人が自ら内部組織を決めることができること、従来は明確な目標設定や業務実績の評価がされる仕組みがなかったため、中期的(3年から5年)な達成目標である中期目標を設定しその目標を達成するための中期計画及び年度計画を策定すると共に、その業務実績を第三者的な評価委員会が評価する仕組みが導入されること、従来は各行政機関の業務についてその内容や運営の状況がわかりにくいと言われたため、透明性を高める観点から、財務諸表、中期計画・年度計画、評価委員会の評価結果などを公表すること、というメリットが発揮できるようにすることとなっている。

この独立行政法人を地方自治体に導入する動きについては、総務省が試験研究機関や公立大学、公立病院などある程度独立した機関を対象に検討がされているようであるが²、自治体内の各サービス提供部門毎では現在のところ事例はない。しかし、独立行政法人制度をそのまま地方自治体に導入するのは現行法(特に地方自治法)では困難であるが、上記のメリットや要素などを、現行法の範囲内で活かしていくことは可能ではないかと思われる。例えば、上記の財源の用途の自由と剰余金の還元については、予算編成で当初決められた財源は法的に制限のある予算科目「項」を超えない限り流用を認めるなどの執行の自由を確保し³、剰余金が発生した場合は

次年度の補正予算においてその分を確実にその事業に充当するようにすること、あるいは次年度の予算編成においてその分を必ず配分することにより可能であり、の組織、定員及び人事の自由な決定については、その庁内全体と部門毎の枠組を決めておきその範囲内で自由にできるとすれば可能である。

また、 の中期計画と事業評価については、既に多くの自治体において総合計画の実施計画を策定し3年から5年程度の事業計画を立てており、行政評価も現在全国的にその導入が著しい。 の行政情報の透明性の確保については、広報誌やホームページなどの媒体を利用し、積極的に公表すればよいのである。したがって、それぞれの自治体の特性や各市民サービス提供部門の特徴を勘案しながら、各部門を独立行政法人に模した組織にした庁内体制を形成し、極力各部門が成果に対して責任と権限が持てるようにすべきであると思われる。

しかしながら、注意を要するのは、そのサービス提供部門毎に「庁内版独立行政法人」を形成した場合に、その部門内で従来型の管理部門と非管理部門が形成されはしないかということである。すなわち、各部門内の政策コーディネートやルールづくりなどを行う職員やセクションは一定程度必要となると思われるが、それが必要以上に肥大化し、末端の現場職員の自立性を阻害しないかということである。

地方自治体において、「庁内版独立行政法人」は現在のところはないが、地方公営企業法（1952年（昭和27年）8月1日法律第292号）により、水道事業など受益者負担による独立採算制を基本とした公営事業については、各公営企業に首長が任命した管理者を置き、この管理者の下で、知事部局または市町村長部局から組織や財務を独立して事業を実施することにより、自立的な経済活動を確保している。管理者は議案提出権がないなど権限に制限はあるものの、日常の業務は首長の判断を仰がず管理者が臨機応変に遂行しており、これらの意味からすると、一種の「庁内版独立行政法人」とも言える。この地方公営企業、特に水道事業を見てみると、一定の規模以上の水道事業所における組織形態は知事部局または市町村長部局を縮小したような管理部門と非管理部門が存在するところが多い⁴。集中管理によるメリットも多いと思われるが、デメリットとしての管理部門の肥大化には留意する必要がある。

中央集権的な組織から脱し、分権化を進めて自立したセクションを作っても、そのセクション内に新たな中央集権が形成されてしまっても意味がない。中央集権が存在し、分権が進まないのは、地方分権における「受け皿論」、すなわち国が地方の能力を信用できないために権限を委譲しない仕組が、そのまま自治体内の管理部門と非管理部門に当てはまるからであろう。管理部門である政策調整部門が、非管理部門である市民サービス提供部門の職員を信用しない（できない）構造が存在しているものであり、この構造を打破していかなければならない。

(註)

1. 総務省行政評価局「独立行政法人とは何か 独立行政法人制度導入のねらい」による。

<http://www.soumu.go.jp/kansatu/dokuritu-gyouseihoujin.htm>

2. 官庁速報「“ 地方版 ” 独立行政法人を本格検討 = 新法制定も視野に 総務省」(時事通信社 2001年(平成13年)10月17日)によると、総務省は、地方自治体での独立行政法人の導入について、本格的な検討に着手し、有識者などからなる研究会を設置、国の制度をベースに、自治体で導入しやすい形の制度設計や法人化の対象となる機関の範囲、職員の身分の在り方などを中心に検討する。1年程度かけて結論をまとめる予定で、新法の制定も視野に入れる方針であるという。

自治体での同法人の導入に関しては、2000年12月に閣議決定された行政改革大綱で「国における独立行政法人化の実施状況等を踏まえて、地方への導入を検討する」と指摘されている。

研究会は、有識者や自治体関係者など8人で構成し、具体的な検討課題は、地方版独立行政法人の趣旨・目的と分権型社会における位置付け、共通の制度設計、対象となる業務などが挙げられる。対象となる機関については、試験研究機関や公立大学、公立病院などが考えられるが、国の場合は特に限定されていないことから、幅広い対応が可能かどうかを検討する。自治体による財政支出の方法や職員の待遇方法なども主要な課題となる見込みである。国の場合は、独立行政法人通則法と個別法が制度の基盤となっているが、地方でも、必要があれば新法制定を視野に入れる。自治体では既に、東京都や大阪府、熊本県などが、公立大学や病院の独立行政法人化について独自の検討を行っているという。

3. 地方自治体の予算は、歳入・歳出ともに款・項・目・節という区分で計上される。例えば、小学校を建設する際の工事費は、款「教育費」・項「小学校費」・目「学校建設費」・節「工事請負費」のようになる。地方自治法第215条及び第216条により予算案の議決は款・項までであり、項間流用は予算案で定めて議決をえない限りできないが、目間や節間の流用は首長が自由に行える。しかしながら、全国的に見ると、目間や節間は、各予算執行課すなわち事業担当課が自由に行えるのではなく、財政担当部門と事前協議を必要としている自治体が多い。
4. 水道産業新聞社発行『水道年鑑2001年版』(2001年)には、全国の各水道事業所の組織形態が記載されているが、これを見ると、給水人口が30万人を超えるようなところは、ほとんどが総務課や企画課、経営企画課などの名称の部署

を持ち、事業所の人事、財務、企画、管財、契約などの業務を専門に行っているようである。

終章 経営資源シフト後の戦略的経営の展開と今後の行政経営

第1節 現場職員からのボトムアップ型政策立案のための条件

管理部門である政策調整部門から市民サービス提供部門へ経営資源をシフト化し、市民サービスを向上させるためには、市民サービス提供部門の現場職員からのボトムアップ型政策立案が必要であるが、これを実現していくためには、どのような条件が必要であろうか。

この条件を考察するには、実際に政策調整部門に従事した後、市民サービス提供部門へ異動し現在現場で市民サービスの向上に努めている職員が何を求めているかを直接聴くことが最も効果的であると思われる。そこで、宇都宮市を中心にこれらに該当する全国18市29名の現役職員から、アンケート方式及び聞き取りで、これについて意見を聴取した¹。

質問の内容は主に、管理部門と非管理部門の職場の差異は何か、現場の中堅、若手職員が政策を企画立案できるようにするための条件は何か、の2つである。

まず、管理部門と非管理部門の職場の差異については、下記の7つの選択肢から差異の大きいものを3つまで選択できるものとした結果、次のようになった。

- ・情報の質と量：25名
- ・首長など意思決定者との距離：18名
- ・職員の意識や探究心：11名
- ・管理部門の方が課題をすぐに解決しようとするスピードがある：6名
- ・管理部門は理屈ばかり言うだけで現場に足を運ばない：5名
- ・管理部門は現場などあらゆる人から意見や情報を得ようとする：2名
- ・政策を提案することへの抵抗感：1名
- ・管理部門は現場の意見をあまり聴こうとしない：1名

次に、現場の中堅、若手職員が政策を企画立案できるようにするための条件についても、下記の7つの選択肢から優先順位の高いものから3つを選択してもらい、その結果、次のようになった。

- ・係員が企画立案できるだけの情報を得られる環境を整備すること：20名
- ・上司に勇気や器量があること：17名
- ・上司や管理部門が「評論家」的な批判をしないこと：11名
- ・部長や課長が係員との距離を縮める努力をすること：9名
- ・企画や財政など管理部門から裁量権（権限）を移譲すること：8名
- ・人事異動のサイクルを長くし、専門知識が身に付くようにする：2名
- ・その他：6名。内容は、「職員自身が意欲を持つこと」、「係員の資質を向上させ

ること」、「政策立案能力向上のための研修を行うこと」、「担当職員へ組織としてサポートすること」、「上司がプレーヤーではなくマネージャーであること」、「上司が係員に最後まで業務を遂行させ人材を育成しようという意識を持つこと」、である。

ここから読み取れるものは何か。まず、市民サービス提供部門に不足していて必要とされるものは圧倒的に「情報」のようである。ここでの情報は、市民ニーズの情報ではない。これらは既に十分に現場にある。その自治体における各種政策・施策やそれらの課題に関する総合的な情報であり、そしてそれらに対する市長を始めとした意思決定者達の考えを直接聞くことのできる「活きた」情報である。財政担当部門では、予算編成という政策決定作業を通じて、全庁的な政策情報が一元管理される。財政担当部門では、予算編成作業においては、局や部を単位として職員毎に担当制をとっており、係員は予算査定をするために担当する局や部の全ての予算による政策・施策情報を把握する。そして係長以上は係員の調整を通じてほぼ全ての庁内の情報を把握することとなり、その影響で係員も担当部局以外の情報を把握することが容易になり全庁の政策情報を得ることができる。そして、全庁の政策情報を得ることによって、政策調整が多角的に行えるようになる。さらに予算編成の市長査定という会議には係員も参加し、一つ一つの政策・施策について市長や助役などのトップ層の意見を聞くことができ、その結果、市長など意思決定者との距離は物理的にも精神的にも縮まる。そして、政策決定過程に参加しているという充実感と責任、自負が財政担当職員の意識や探究心をより高めるのである。

企画調整担当部門についても、総合計画実施計画の策定作業や庁議運営などを通じて、やはり同様な状況になる。このような「情報」を全く同じように市民サービス提供部門の現場職員が得ることは、現行では極めて難しいであろう。なぜなら、日常業務に忙しい現場職員は、同じ部局どころか、同じ課内であっても係やグループが違えば互いに中々情報を得ることは難しく、得ようとすればかなりの意識が必要になるし、また、市長と同じ会議に出席し政策が決定される過程に身を置くということは、それだけ重要な政策や課題が所属先にあり、しかも市長や部局長が同席を許している場合に限られるからである。係員レベルが所属を超えて情報の共有化を図ったり議論をする方法としては、三重県や福岡市などで導入されているオフサイトミーティングが有効な方法であり²、市長など首長との精神的な距離を縮め政策形成過程にいることを実感できるようにするのは、多くの自治体が導入している職員提案の政策案を直接市長や知事の前で説明する方法や、庁内 LAN の電子メールを活用して職員が市長や知事に直接意見を言える仕組みが、現行では、最も効果的なものかもしれない。しかし、政策調整部門と同じレベルとするには限界があるのは否めない。

次に多かったのが、係員から政策立案や事務改善を出すことを係長以上の上司が促進し、出てきた提案をしっかりと受け止め組織としてサポートする「上司の姿勢と組織的なサポート」である。上記のその他のうち3つがこれに該当するものである。提案が出てくるのを待っていたり、出てきても前例を変えたり実現に手間がかかりそうな提案に消極的な態度をとる上司に多くの職員は失望し、その結果、もう提案するのは止めようということになる。

これに関連して、1999年(平成11年)に岐阜県地方自治大学校が同県職員を対象に実施したアンケートの結果でも、職員提案制度が実際の施策に反映されない原因として、「施策化に結びつけるシステムがない」、「施策化するためのフォローが十分でない」、「生かそうとする風土がない」、が上位にきている。さらに仕事が面白く、やる気になった発奮要因については、「仕事が適していて、楽しかった時」(57.4%)、「仕事が任せられ、認められた時」(37.6%)、「人間関係がよく楽しい職場であった時」(36.9%)、「県民のために役立っていると感じた時」(31.9%)が上位を占めている³。つまり、職員が提案したアイデアや意見が必ず何らかの形で施策に反映されるようなシステムづくりと、提案した施策については当該職員に責任を与え具体的な企画から遂行までを任せるように上司が配慮することが枢要である。

「管理部門からの裁量権(権限)の移譲」という回答は、意外と少ない。権限の移譲自体は大変重要な問題であるし、必要なものであることは異論がないであろう。しかし、権限が移譲されても、それをどう上手く利用していくかは、情報が十分に得られ、上司の姿勢や組織のサポートが機能している上でのことなのであろう。係員自身のスキルを向上させたり専門的な知識を高めることを挙げる人が少ないのも、組織にそのような基盤が整備されれば自然に実現できるからではないかと思われる。

結局、現場職員からのボトムアップ型政策立案を可能にするには、政策立案や提案を出しやすいように、首長や部局長などトップ、上司が配慮することが必要であり、これは政策の具体的な案は現場の第一線の職員から「ボトムアップ」的に出てくるものの、これを出させる仕組みは「トップダウン」で形成しなければならない、というある種ねじれた構造が必要なことを意味している。

元々、地方自治体の職員の問題意識や業務改善意欲は、決して低いわけではない。2001年(平成13年)に宇都宮市の中堅職員の研究グループが同市職員を対象に実施したアンケートの結果によると、91.8%の職員が業務に対して改善したい点や改善策(アイデア)を思いついたことがあると回答しているし⁴、福岡市の行政運営を検討する第三者の委員会「福岡市経営管理委員会」の2000年(平成12年)4月26日の報告においても、職員に問題意識はあり、個々の職員の潜在能力は高いとしている⁵。これらは、宇都宮市や福岡市に限ったことではなく、全ての自治体に共通しているものと思われる。

問題は、この意識や意欲が実際の行動として現れるかである。現実として、現場は日常業務に忙しく、潜在的に意識や意欲はあるものの、新しい政策立案を考えるよりも日常の苦情処理から逃れる方を優先してしまいがちである。

この問題の構造は、行政の政策づくりにおける市民参加、行政と市民の協働の關係に類似しているのではないだろうか。行政の透明化が強く叫ばれている今日においては、政策づくりに市民参加はもはや当たり前になってきており、どの自治体においても様々な形態のパブリックコメントやパブリックインボルブメントの制度が整備されているが、これらは、市民が政策提案を出しても行政側が聴こうとしなかったり、聴いても政策や施策に必ずしも反映されないし、その理由も十分に説明されてこなかった反省によるものである。そして、自分の生活にしか関心がなかった市民が、参加の機会をきっかけに、潜在的に持っていた意見やアイデアが引き出され、それが行政の政策に採用されれば、ますます参加したくなるという循環が生まれる。現場職員からのボトムアップ型政策立案を「政策づくりへの職員参加」と読み替えれば、政策づくりへの市民参加や、行政と市民の協働に必要な条件がそのまま適用可能であろう。

すなわち、十分な参加機会の確保、積極的な情報の提供や公開、双方向のコミュニケーション、意見や提案が出されたものに対する結果の説明責任、そして決められた政策に市民も責任を持つことである⁶。しかし、これらは果たして実際のところ十分に確保されているのであろうか。前述の岐阜県のアンケート結果は、制度としては参加機会は確保されているものの、情報の提供・公開、双方向コミュニケーション、結果の説明責任が十分にされていないメッセージであろうし、決められた政策に職員が責任を持つということは職員は意識していないだろう。これは岐阜県だけでなく多くの自治体に共通のものであると思われる。首長などのトップを始め、政策調整部門、各部門の長、さらには課長、係長が、意識的に職員参加を市民参加と同じように扱い、現場の職員も自らが立案した政策については責任を持つように努めていけば、ボトムアップ型の政策立案は飛躍的に展開されるであろう。

第2節 経営資源シフト後の戦略的経営の展開

前章で、管理部門である政策調整部門が、非管理部門である市民サービス提供部門の職員を信用しない(できない)構造が存在していると述べたが、今回のアンケートに回答してくれた元の管理部門に所属した職員や、実際に現在管理部門にいる複数の職員から話を聞いた結果、管理部門では本来的には現場に権限を移譲し任せべきだと思っている人が多いということがわかった。根本的には庁内分権を進めようと思っても中々進まないのは、管理部門が、過剰に意思決定のミス、すなわち

市民サービス提供部門が自ら決められず、決めたととしても十分に内容が整理された政策にはならないことを、必要以上に恐れているからではないか。そして、その結果、職員“性悪説”の庁内ルールを作り、そのことが職員からの反発を招いているようであるのではないだろうか⁷。このような事態は早急にやめ、まず権限と責任の移譲することを前提に進め、課題を解決していくべきであろう。

権限を移譲されるべき市民サービス提供部門とその職員も、権限移譲を機に意識を改める必要がある。今回のアンケート回答者の一人からは、現場の職員を信用できない理由は、権限がないことや自分の役職の低さを言い訳にして自分では決して責任をとろうとしない職員がけっこういることだと聞かされた。現場で判断できることまで、必要以上に上司に伺いを立て、責任も上司に取ってもらおうとする姿勢こそが、結局は管理部門の政策調整に任せておいた方が楽であるという安易な考えに繋がり、強く権限の移譲を望まない意思構造になっているようである。

権限の移譲とは、決して楽なものではない。自分の責任で判断し、その結果としての失敗も自分で責任を取らなくてはならない。しかし、この失敗こそが将来の大きな経営資源になるのではないだろうか。

先に検証したように、現在の地方自治体における管理部門の業務には、行政職員が自ら執行せずにアウトソーシングが可能なものがかかなりある。これらは、民間企業などとパートナーシップを構築し、「プレーヤー」である民間企業を、行政は「マネージャー」として見守ることにより、より成果を挙げることが望まれる。そして、このアウトソーシング化の推進により、産み出された職員や削減された予算は、市民サービス提供部門にシフト化し市民サービスの向上を図るべきというの、これまで一貫して主張し論じてきたことである。これを最も円滑に進めるには、管理部門である政策調整部門に従事した職員をはじめとした優秀な職員を、市民サービス提供部門に異動させ、現場での牽引車としての役割を与えることであろう。

このような試みは、既に鳥取県で行われている。時事通信社の2001年（平成13年）11月8日付け「官庁速報」によると⁸、鳥取県では片山善博知事が「実力主義」と「現場主義」を掲げ、部長など幹部に若手を起用するとともに、優秀な職員を特に選んで、地域の出先機関など住民と接する現場に配置する人事を断行し、組織活性化に取り組んでいる。優秀な職員を住民に近い地方事務所に配置し、地域のニーズを把握して政策に活かそうというものである。片山知事は、1999年（平成11年）の知事就任当初から、県政にとって一番重要な情報は現場にあると主張し、より現場に遠い中央官庁ばかりに目を向けがちな県の姿勢を転換させるため、「現場に行こう。現場を見よう。現場の当事者に生の声を聞こう」と訴えている。

人事面でも現場主義は反映されている。従来 of 役所の人事というと、本庁中心、しかも人事や予算など内部管理中心になる傾向が強い。しかし「本庁で根回し中心

の仕事ばかりしては駄目だ。本庁にしかいないと、ひ弱な職員になる」(片山知事)として、人事や予算を担当する総務部に人材を集める従来のスタイルを転換させた。実力主義による職員登用も実践している。例えば「部長も定年間際でない方がいい」(片山知事)として、県プロパー職員1人を40歳代で部長に登用。他の部長もほとんどが50歳代半ばまでという。以前に40歳代で部長に抜てきした職員を、現場主義の一環として、地域住民と接する日野地域の総合事務所に起用した。このような人材登用は、知事の方針を理解し、現場で住民らとの接触をいとわない職員の中から、情実人事にならないよう実力を判断して知事が抜てきする。「職員が納得できるような実力者を登用するので、庁内からも特に不満は出ていない」(同)という。

このような取組が、広域的自治体である県から実践されているという意味は極めて大きいと思われる。本来であればこのような取組は、住民に一番近い基礎的自治体である市町村、とりわけ多様な住民ニーズを持つ都市の自治体から実践されなければならない。鳥取県の先駆的な取組を、都市自治体は真摯に受けとめ、早急に実践していく必要があるであろう。

このように市民サービス提供部門に経営資源をシフト化していくことは、決して管理部門を軽視するということではない。例えば、前述のとおり、庁内の管理をしているため情報収集の優位性は今後も変わらないであろう。政策調整部門の政策調整機能も市民サービス提供部門にシフト化し、その結果、政策調整部門は規模的には縮小すべきであるが、その優位性を利用し、各市民サービス提供部門ではできない多角的で高度な判断を要する業務に特化し、市民サービス提供部門を支援するという立場をとりながら、いわば庁内シンクタンクとなるべきであろう。

地方自治体における管理部門から非管理部門への経営資源のシフト化の構築というテーマは、分権と参加の一層の推進という、まさに今日の地方自治体における課題の縮図であると思われる。今日、市民参加は盛り上がりを見せ、地方分権は実態としてはまだまだ十分ではないものの、徐々に制度が整備され今後一層進展していくであろう。このような時期であるからこそ、地方自治体は市民や国に対してだけでなく、庁内においても全職員を挙げて分権と参加を進め、行政と市民の能力を最大限に発揮した先進的な政策を構築するべきである。そうして出された政策は、単にその自治体内で完結せずに、国の政策をもリードしていくようになると同時に、自治体の現場の職員がやりがいと誇りを持つことができるようになるであろう。

第3節 今後の行政改革とアウトソーシングによる戦略的経営の行方

2000年度(平成12年度)末の国債残高は365兆円であり、地方債務を合わせる

と 645 兆円に達し、国、地方自治体ともに厳しい財政状況に陥っている。そのため減量化を前提とした行政改革に取り組まざるを得ないのが実情ではあるが、しかしそれだけでは、国民、市民の理解は得られない。今日、減量化という大義名分のもとで市民サービスの質を犠牲にすることに対しては、市民の目は厳しくなっている。今後は、量的削減と質的向上の両立という極めて困難な行政改革に取り組んでいかなければならない。

今日の地方自治体においては、市民サービスの質的な向上を図るため、行政評価制度の導入、組織のフラット化、成果主義による人事管理制度の導入、財務状況を明確にするバランスシートの作成、ホームページでの積極的な情報の提供などが一斉に導入されてきている。「自治体間の横並びと手法だけの流行」という感も否めないが、その手法導入の背景には、市民への説明責任と市民サービスの向上があるのは明らかであろう。現在のところは、どの手法も試行錯誤を重ねている段階であり、また、自治体内においても旗振り役の管理部門職員の奮闘にもかかわらず、全職員に制度の主旨が浸透していないというのが各自治体の共通の悩みのようなのである。前述したように、職員を市民と置き換えて、市民参加のまちづくりと同様な方法で、全職員がこれらの行政改革の手法を作り上げその精度も高めていくことが望ましい。

アウトソーシングについては、現業部門の業務などを中心にその拡充は確実に図られてきているが、今回の検証で明らかになったように、これまであまり民間委託の対象とされていなかった管理部門の業務でもアウトソーシングが可能なものはいくつもある。業務の優先順位を設定しながらこれらのアウトソーシング化を進め、これまでの行政の「頭でっかちな組織」を改め、管理部門と市民サービス提供部門のあり方を再構築していくことこそが必要である。

地方自治体とアウトソーシングを戦略的に利用している企業とが根本的に違うのは、それにより浮いた職員や予算の配置転換に戦略性がないことである。いわば、「切りっ放し」なのである。まさに、量的削減を質的向上につなげる重要なポイントであるので、この点の改善を図っていかなければならない。例えば、宇都宮市の福田富一市長は、その政策目標として「市民都市」の創造と5Kの向上を掲げている。5Kとは、家庭、教育、環境、協働、活力の頭文字をとったもので、この5分野の市民サービスを向上させたいとしている。このように首長が具体的な政策にアクセントを置いているのであれば、この部門に予算の配分を厚くしつつ、優秀な職員を配置するべきである。

アウトソーシングを実施する際には、どれだけ供給者（アウトソーサー）と議論しながら業務を進めていくか、つまり的確に業務とアウトソーサーをマネジメントしているかを、再検討する必要がある。外部の資源であるアウトソーサーの能力を100%活かし、さらにその能力や高度な専門性を自治体内部に導入していくためには、

マネジメント能力が重要になる。そして、契約関係という一種の緊張状態を確保しながらも、アウトソーサーとの一体感を持ち、互いに市民サービスを良くしようという共通認識を醸成しパートナーシップを構築していくことが重要である。アウトソーシングをパートナーシップの構築と同意義に捉えられるような段階にまで至らせることが理想である。

市民サービスあるいはその業務の企画・執行について、市民は選挙という形で首長や議員を選出し彼らにその政策形成をアウトソーシングし、首長は職員に対して業務をアウトソーシングし、さらに業務内容に応じて、職員から外部のアウトソーサーにアウトソーシングをしている。これは、アウトソーシングをパートナーシップの構築と読み替えれば、まさに協働型社会そのものであり、アウトソーシングによる戦略的経営とは、協働型社会を実現していくものなのである。

アウトソーシングによる戦略的経営を展開していく上で、コア業務に経営資源を集中しても、その肝心なコアが果たして機能するかということは重要な問題である。今回、地方自治体において、そのコアである市民サービス提供部門がいかに活性化できるかを考察したが、企業でいえば、商品開発、商品企画、販売、さらには顧客相談窓口、市場調査など複数の業務に従事している現場職員は、今後の戦略的経営の中心的存在にならなければならない。彼らがいかに生き活きと業務をこなし、顧客（市民）のニーズを把握し新しい商品（政策）を開発・企画できるかは最重要課題の一つである。彼らに、地方自治体の経営戦略上、そして協働型社会の形成上、いかに重要な役割を担っているかを認識してもらい、誇りを持って業務に携われるようにするかは、今後の行政経営の重要な鍵となるであろう。

地方自治体の行政改革の取組として、最近全国的に注目を浴びているものに福岡市の「DNA2002計画」がある。この計画が策定されるにあたって、民間の経営管理的な視点から市の行政運営のあり方を検討するため、企業経営者や経営コンサルタント、学識経験者などにより福岡市経営管理委員会（委員長：石井幸孝）九州会長）が設置され、検討の結果として委員自ら執筆しまとめた報告書「市長への提言：「行政経営」の確立を目指して」（2000年（平成12年）4月26日）の最後に「おわりに 市民、議会、マスコミの皆様へのお願い」という章がある⁹。

この中で、同委員会は、行政現場の現状について、市民、幹部、現場職員のみならず、一様に、「今のやり方はおかしい」と思っていること、現場の業務の高度化や厳しい業務環境に職員は必死に耐えていること、市民側の行政依存体質も行政改革の障害になっていること、と捉えている。そして、その上で、市民や企業に対し、無理な陳情や愚痴をやめて前向きな改善や行政に足りない技術、ノウハウを提供し、行政を助け「厳しく、しかし暖かく」育てるべきであるとしている。また、議員には執行部門である職員から出てこない大胆な政策を出すこと、マスコミには

職員の地道な努力を取材するなど市民と行政のつなぎ役になることを要望している。

今回の研究は、行政内部からの改革を中心に行い、アウトソーサーとなる業務の担い手についての考察までは行わなかった。アウトソーシングによる戦略的経営を実現する上で、アウトソーサーの能力は非常に重要であるが、上記の福岡市経営管理委員会の提言にあるように、行政現場の職員を市民や企業、マスコミが盛り上げ、積極的にその能力を行政側に提供していく、いわば地域全体がアウトソーサーとなった協働型アウトソーシング経営が実現できることが理想であるし、その実現に向けて地域と一体となった行政改革、行政経営を図っていかねばならないだろう。

(註)

1. 調査は、下記のとおり実施した。

(1) 調査の期間および方法

- ・調査期間は、2001年11月2日から11月30日まで。
- ・調査方法は、最初は全て郵送及び電子メール。寄せられた回答者の中から数人に電話で詳しく内容を聴いた。

(2) 調査の対象

- ・宇都宮市職員12名(財政課出身8名,企画審議室出身4名)
- ・宇都宮市以外は、全国の市町村職員を対象に研修を行う市町村アカデミー(総務省管轄)で1994年(平成6年)4月に「財政運営」を受講した人口規模7万人以上の市の元財政担当者38名
- ・合計50名

(3) 回答状況

- ・回答者は全部で18市29名(回答率58.0%)
- ・内訳は宇都宮市12名(回答率100%),他市17市17名(回答率44.7%)

回答のあった18市の概要は下記のとおり。

人口規模(2000年3月31日住民基本台帳人口)

人口規模分類	市の数
7~10万人	3
10~20万人	5
20~30万人	5
30~40万人	0
40~50万人	3
50~60万人	1
60~70万人	0
70万人~	1

地域別

地域	市の数
北海道	1
東北	0
関東	7
中部	5
近畿	3
中国	1
四国	0
九州	1

(4) 回答の傾向の特徴

宇都宮市職員が回答者の41.4%を占めるが、下記のとおり宇都宮市職員と他市職員で回答傾向に違いはほとんど見られなかった。唯一の違いは、の「上司や管理部門が「評論家」的な批判をしないこと」が宇都宮市では少ないが、宇都宮市以外では多いという点だけである。

管理部門と非管理部門の職場の差異について

回答の項目	宇都宮市 以外の市	宇都宮市	合計
情報の質と量	16 件	9 件	25 件
首長など意思決定者との距離	12	6	18
職員の意識や探究心	7	4	11
管理部門の方が課題をすぐに解決しようとするスピードがある	4	2	6
管理部門は理屈ばかり言うだけで現場に足を運ばない	3	2	5
管理部門は現場などあらゆる人から意見や情報を得ようとする	2	0	2
管理部門は現場の意見をあまり聴こうとしない	1	0	1
政策を提案することへの抵抗感	0	1	1

現場の中堅、若手職員が政策を企画立案できるようにするための条件について

回答の項目	宇都宮市 以外の市	宇都宮市	合計
係員が企画立案できるだけの情報を得られる環境を整備すること	11 件	9 件	20 件
上司に勇気や器量があること	11	6	17
上司や管理部門が「評論家」的な批判をしないこと	9	2	11
部長や課長が係員との距離を縮める努力をすること	5	4	9
企画や財政など管理部門から裁量権(権限)を移譲すること	4	4	8
人事異動のサイクルを長くし、専門知識が身に付くようにする	2	0	2
その他	2	4	6

- 2 . 上山信一「連載 わが国自治体の「行政革命」 - 三重県庁と福岡市役所 職員の本音を引き出すオフサイトミーティング」(『地方行政』2001年(平成13年)7月30日号)2頁~5頁。
- 3 . 岐阜県ホームページより。
<http://www.pref.gifu.jp/s21401/tihoujic/h11/no401.htm>
- 4 . 2001年度(平成13年度)宇都宮市職員研修政策形成研修(第2回)第4班(神永正之,長瀬宏子,黒川哲也,古内康夫,齋藤なぎさ)の「みんなで活かそう みんなのアイデア オフサイトミーティングを活用した組織風土の改革」の資料編職員アンケートによる。調査期間は2001年9月21日~28日,255人に調査し,214人から回答があった(回答率83.9%)。(敬称略)
- 5 .福岡市経営管理委員会『市長への提言:「行政経営」の確立を目指して DNA2002計画:市役所の“DNA転換”に向けて』(2000年4月26日)73頁。
福岡市のホームページに掲載。
<http://www.city.fukuoka.jp/info/keiei/index.htm>
- 6 .三菱総合研究所・平成11年度自治体等研修生(小林一廣,堀口幸生,篠崎雄司,神野洋一,筑木久雄)『自治体版CS戦略の研究』(2000年)85頁。
- 7 .福岡市経営管理委員会,前掲『市長への提言:「行政経営」の確立を目指してDNA2002計画:市役所の“DNA転換”に向けて』(2000年4月26日)8頁,14頁,44頁~46頁。
- 8 .時事通信社「特集・分権時代の機構改革(3) 能力・実績,人事にどう反映 = 優秀な人材こそ現場に配置を 鳥取県は「実力主義」実践」(『官庁速報』2001年(平成13年)11月8日号)
- 9 .福岡市経営管理委員会,前掲『市長への提言:「行政経営」の確立を目指してDNA2002計画:市役所の“DNA転換”に向けて』(2000年4月26日)71頁~73頁。