

## 政策体系を踏まえた組織改正の必要性

—三重県における行政組織のネットワーク化とフラット化の試み—

石原俊彦

### I 組織改正の必要性—さらに進化する政策推進システムへの対応—

#### 1 事務事業評価システムの導入—三重県から全国へ—

平成8年度から三重県で導入された事務事業評価システムは、全国各地の地方自治体の行政改革に大きな影響を及ぼしている。三重県の事務事業評価を改革の参考にした自治体は、都道府県のみならず、政令指定都市や中核市など広範囲に及んでいる。

例えば、市職員の意識改革を「DNA運動」と位置付け注目を浴びている福岡市では、平成11年度の行政評価システムの試行導入に際して、三重県の事例を参考にした。<sup>1)</sup> 愛知県の豊橋市でも平成12年、三重県の評価システムを起点に構築した行政評価システムが展開されている。早川市長は自ら平成13年7月に、昨年度の試行で作成された事務事業評価票に関するヒアリングを実施し、平成14年度以降の予算編成に具体的な方針を示唆している。<sup>2)</sup> また名古屋市では、三重県方式の事務事業評価票をもとに市独自の評価シートを平成12年度に作成した。同市の特徴は、事務事業評価票の記入者を、その事業の担当者や係長級の職員ではなく、「課長」とした点にある。<sup>3)</sup> 名古屋市ではさらに、局部長級職員（局長・理事・部長・参事）が自局の評価票を精査し、局部としての第一次評価に深く関与することが求められている。このため同市では、局部長級職員から行政評価を主管する行政経営室への問い合わせが非常に多い。名古屋市の局部長級職員は、事務事業評価票の内容につ

いて熟知することで、幹部職員としてのマネジメント責任を果たしているのである。

#### 2 事務事業評価とPDSのマネジメント・サイクル

事務事業のパフォーマンスを評価するシステムの構築で、全国の自治体が参考にした三重県の評価システムには、「P(plan計画)－D(do実行)－S(see評価)」というマネジメント・サイクルの発想が根底にある。PDSのマネジメント・サイクルで大切なことは、S(評価)でサイクルが完了するのではなく、評価結果は翌年度のP(計画)にきちんと反映してゆかねばならないという点である。評価結果に基づいた改善・改革案を将来の計画や実行に実現することで、「PDS」は本来の循環システムとして機能することになる。もとより、事務事業のPDSが有効に機能するためには、事務事業遂行の実務責任者としてのマネジャーの意思決定能力（特にPの局面において）、コミュニケーション能力（特にDの局面において）、問題解決能力（特にSの局面において）の向上が不可欠な要素になる。

ところが、「PDS」のマネジメント・サイクルの導入は、通常の自治体では容易なことではない。行政にはもともと予算（計画）を重視し決算（評価）を軽視する傾向があるからだ。また、事務事業を展開する目的が、顧客である住民の満足度を高めることであるという発想も、従来は乏しかったと言わざるを得ない。手続・前例・形式にしたがって毎年毎年同じ内容の事務事業を繰り返すことに、自治体ではなかなか

「おかしい」という問題意識が芽生えなかったのである。しかしながら、昨今の財政難あるいは住民ニーズの多様化を背景に、事務事業の実施内容を評価し、その結果を翌年度以降の計画に反映させなければ、役所はもたないということに、かなり多くの自治体が気づき始めている。これらの自治体では、事務事業を実施する目的・成果・コスト等を把握して、事務事業のパフォーマンスを正しく評価することが求められている。

### 3 組織改革の改正－問題点の把握－

事務事業のパフォーマンスを正しく評価し、その改善・改革案を模索していくと、事務事業の廃止や規模の縮小、外部委託、補助金方式やPFI方式への転換、職員数や予算額の見直しなどさまざまな方法が見い出されることになる。もちろん、改善・改革案のなかには組織体制の改正も含まれることになる。しかし、事務事業を政策推進の視点で本質的にとらえ、組織改正に着手・成功した自治体は、これまでほとんど存在しない。

事務事業展開の組織を、政策推進の視点から分析すると、多くの自治体で現在採用されている「機能部制」の「縦割りの組織」では不完全と言わざるを得ない。縦割り組織は、政策体系を踏まえた組織編制になっていないからである。もちろんこの縦割り組織にも、組織運営面の効率性などの長所を垣間見ることは可能である。また、上意下達を前提に展開される組織運営では、機能部制の縦割り組織は、もっとも有効な組織形態なのかもしれない。しかしながら、これからの自治体が目指す行政の基本的な発想は、顧客である住民の満足度向上にある。住民満足度の向上を目的に、住民のニーズを的確に把握して限りある財源を有効に活用してゆくためには、政策や施策を単位とする組織形態への本質的な変革が強く求められることになる。このことは、全国の自治体で作成されている総合計画に、行政と住民の共通のコミュニケーション言語として政策や施策の体系が利用されているこ

とからも明らかである。これからの行政には、住民との有効なコラボレーションを推進するためにも、政策体系に立脚した組織形態への転換が求められているのである。

ここで、機能部制の縦割り組織の重大な弊害を列挙することとしよう。それらは例えば、次のようになる。

- ① 機能部制組織から事業部制組織へ……縦割り組織では、政策や施策といった横割の発想で事務事業の「PDS」を考えることは容易なことではない（自治体の職員研修の場で、自ら関与している事務事業を政策や施策に関連付けることのできない自治体職員が非常に多いことに、筆者はしばしば愕然とする）。なぜなら、機能部制組織では、事務事業を政策や施策という目的を実現する手段としてイメージすることが非常に困難だからである。この弊害を克服するために、機能部制の縦割り組織を事業部制の横割り組織に改めなければならない。<sup>4)</sup> 政策や施策を単位とする事業部制組織では、事務事業を政策や施策実現の手段と位置づけることで、事務事業の見直し等における職員のアレルギーが鎮静されると期待される。すなわち、事業部制組織では、PDSのマネジメント・サイクルを導入することで、政策や施策といった目的を実現するために、一つ的手段（基本事業や事務事業）にこだわるのがいかに非効率かを、職員自身が強烈に認識することになる。
- ② 縦割り組織からネットワーク型組織へ……機能部制組織では、同じ政策や施策の実現に寄与する事務事業が、縦割り組織の壁に阻まれて、効果的な連携を図ることができない。しかし、政策や施策の成果を実現するためには、その手段として位置づけられる複数の事務事業が連携してシナジー効果が発揮されなければならない。ところが、組織の連携が困難な場合には、シナジー効果の発現を期待できない。これでは、組織の限りある資源を有効に活用することなど不可能である。縦割り

組織を解体してネットワーク型組織とし、事務事業間のネットワークと職員相互のコミュニケーションを図ることが重要なのである。

- ③ ピラミッド型組織からフラット型組織へ……機能部制の縦割り組織の一般的な特徴として、決済段階等命令系統の多層化がある。これには責任の所在の不明確さ、鈍足な意思決定、現場を熟知している担当職員の声が部門責任者に届かない（また、部長等の管理職の考えが先端の職員に伝わりにくい）といった弊害が付きまとう。言うまでもなく、コミュニケーションは、組織活性化の推進力である。組織はできる限りフラットな状態にして、責任所在の明確化、意思決定の迅速化、コミュニケーションの円滑化を図らなければならない。

## II 組織改正の理念

地方自治体で組織を改正する際に忘れてはならないキーワードは、「権限と責任の明確化」それに「住民への説明責任」である。組織改正ではこの2つの原理原則が具体的に実現する方をイメージしなければならない。すなわち、責任と権限は、政策や施策の実現、あるいは、それらを達成するために具体的に執行される事務事業を切り口にして設定され、住民に対する説明責任が求められているという点を、看過してはならない。換言すると、自治体の組織改正にあたっては、政策・施策・基本事業・事務事業の目的を実現するために組織を編成し、それらの組織に目的達成のための最大の権限を付与し責任の明確化を図らなければならない。また、住民に対する説明責任も、必然的にこれらの政策・施策・基本事業・事務事業を単位として、権限と責任の均衡を前提に行われることになる。

### 1 機能部制から事業部制に一住民とのコラボレーションの鍵は政策一

県民の声を反映して作成された三重県の総合計画『みえのくにづくり宣言』とその実施計画では、政策の柱・政策・施策という体系で、三

重県のくにづくりの方向性と具体的な構成事業が整理されている。このことは、総合計画を介して県民と具体的なコミュニケーションを推し進める場合、県庁職員は政策や施策の切り口で県民に対する説明責任を果たさなければならないことを意味している。この点はまた、三重県の事務事業目的評価票において、事務事業や基本事業の上位施策や政策が、関連政策や施策とともに評価票上できちんと整理することが求められていることとも符合する。

県民とのコミュニケーションは政策および施策が切り口という原理原則は、組織改正に際して、十分に反映されなければならない。自治体の定めによって設置が求められている既存の「部」に加えて、政策や施策を切り口にした「部」を設置（イメージ）することが重要な課題になる。三重県庁に「人権担当部長」「教育・市民活動担当部長」「文化・スポーツ担当部長」などの政策を統括する部長（もちろん均衡した権限と責任を付与された）が誕生し、これらの政策担当部長が県民とのコミュニケーションや説明責任の遂行に責任をもつ。こうしたイメージの組織改正が実現されなければならない。

これを民間企業流に説明すれば、政策を統括する三重県の部長は事業部長である。また、次長は事業部付の担当部長として政策実現の手段である施策を中心に、事業部長をサポートするスタッフ職として機能することになる。課長は基本事業の遂行に全責任を持つマネージャーであり、マネージャーのもとには、事務事業の遂行にすべての責任を持つグループ・リーダーが設置されることになる。もちろん政策を統括する部長は、株式会社三重県の取締役として、県の政策全般についても連帯責任を持つことが望ましい。この場合、三役は代表取締役社長・専務・常務として、県政全般を代表し県民と接することになる。

## 2 組織のネットワーク化—事務事業（組織）の連携でシナジー効果を一

ヒト・モノ・カネ・情報といった行政経営資源を有効に活用するためには、組織間のネットワークが重要な要素になる。「窓口が混みあっているのに、担当でない職員は平気な顔で（休憩の）コーヒーを飲んでいた」。このような揶揄で表象される仕事の進め方では、役所の行政経営資源を有効に活用することは不可能である。なぜならここには、職員同士の気配り・目配りが存在していない。こうした配慮の欠如は、組織編制で職員相互の連携が図られるような組織形態を採用していないことが原因の一つである。

縦割り組織では、組織間のネットワークを迅速・円滑に図ることができない。もちろん、それぞれの組織のトップを介して、各担当がコミュニケーションを図ることは理屈の上では可能であるが、それでは迅速性と円滑性に大きくもとることになる。大切なことは、たとえ事務事業の担当者同士であっても、直接にコミュニケーションを図ることができるような組織体制を築くという点にある。このためには、事務事業を展開する各組織が立体構造であるよりも、ネットワークが容易な平面構造にあることが望ましい。また、平面構造で位置する各組織には、主担する事務事業について積極的な権限委譲を進めるべきである。こうすることで、政策や施策の実現で協働可能な組織（事務事業）間の連携が進み、当該組織間の意思決定のみで具体的な改善と改革のための方策が実現されると期待できるのである。

## 3 組織のフラット化—誰でも部長と話せる環境作り—

組織をよりいっそう活性化するためには、2の組織のネットワーク化に加えて、同じ組織に属する職員相互のコミュニケーションが重要な要素になる。このコミュニケーションを阻害するのが、多重に階層化された組織構造である。例えば、一つの意思決定を行う組織に、部長・

局長・次長・課長・調整監・主幹などいくつもの階層が存在すると、コミュニケーションだけではなく、意思決定の遅れや責任の所在の不明確が顕著になる。また、県民と直接対峙して行政サービスを提供している先端の職員にも、「事務事業の目的や成果、コストを勘案して改善改革案を積極的に上司に提案する」よりも、「上司の言ったことをやっておけばよい」という組織風土が定着してしまうことになる。

組織の階層化が進めば進むほど、部下が上司に向かって何もいえない、あるいは、部下が上司に何も言おうとしない雰囲気が強くなる。上意下達で、担当者は上司の命令を実行することだけが求められる組織であればそれでも良いかもしれない。しかし、住民と直接に接する現場職員の声が反映されないような仕組みを構築してしまえば、顧客志向の行政を展開することは不可能である。

改革には現場の声が不可欠である。それゆえに、「現場の声を取り入れない改革」、「現場が発言しようとする改革」が展開されてはならない。おかしいことをおかしいと組織の全体にコミュニケーションすることがきる組織でなければ、上司の無責任と担当者のあきらめが、顧客である住民不在の行政を導いてしまうのである。組織内のコミュニケーションを活性化するために、組織はフラットな状態が望ましいのである。

## III 組織改正の課題

IIの組織改正の理念を実現することで、行政は政策体系を前提としたフラット型でネットワーク型の組織となる。ここで新たな問題となるのが、現行の縦割り組織を前提にした予算編成システムである。行政にマネジメントの発想を導入し、事務事業・基本事業・施策などの評価に基づいて、新たな改善・改革を計画・実行しようとする場合、解決しなければならないのは、これらを反映した予算編成システムの実現である。ここでは、組織改正に伴って改革が必要に

なる予算編成システムの考え方について整理する。

## 1 予算編成システムの改革

### 予算編成方式の現状

現在多くの自治体が行っている予算編成の基本アプローチは、歳入見込み額に合わせて総量規制（シーリング）を行い、そのもとで予算要求された事業費をさらに「査定」という作業でカットしていく方式である。個別事業を積み上げて予算編成を進めるという方法は、現課の職員を「性悪説」的に見る考え方であり、官房部局から（県民にサービスを提供する）現場部局への権限委譲という方針とも、真っ向から対立するものである。また、積み上げ方式の予算編成では、事業ごとに予算化された内容を、自治体内部で横断的に総合的に勘案する視角に欠けることになる。すなわち、各自治体で予算の査定（本来は調整）を行う「主査」は通常、部局ごとに予算の査定を行っており、各部局を担当する主査のコミュニケーションが十分に行われていなければ、同じ政策や施策に属する事務事業同士でシナジー効果が発現することは、ほとんど期待できないのである。

### 積み上げ方式から配分方式へ

これに対して予算配分を政策や施策ごとに配分方式で行う方法がある。翌年度の歳入見込額（財源）を、政策や施策ごとに総額で配分し、政策や施策担当の責任者のもとで、個別の事務事業への予算配分額を決定しようとする方法である。政策や施策ごとの予算配分額の決定は、基本的には現場の部局からの予算要求に基づいて行われることになる。各部局からの予算要求にはシーリングを課する必要も、もちろんない。現課は必要と判断する事業の予算要求を何の制約もなく行うことになる。

配分方式が採用されると、財政課（予算調整課）は公的関与・県関与の考え方と、トップの

予算編成の基本方針に照らして、予算要求された事業に不適切なもの、不必要なものがないかをチェックする。このチェックを通過した項目には、基本的には要求された予算が認められることになる。ただし、チェック後の予算要求額が、歳入見込みよりも大きい場合には、それに合わせた比例按分方式などで、個別事業当たりの予算要求額が決定され、その政策や施策ごとの合計額が、それぞれの配分額として決定されることになる。

### 政策別予算編成会議の設置

政策や施策ごとに配分された予算額を、政策や施策を効果的に実現するために簡素効率に活用するためには、政策や施策ごとの予算会議（以下、政策別予算編成会議という）が設置されなければならない。政策別予算編成会議は、政策担当部長と各部局の総括マネジャー（現在の次長級職員）から構成される。例えば、人権問題については、農林水産商工部長が人権担当部長を兼務するとともに、10ある部局の総括マネジャー（人権担当）が、「人権」という政策に関わる政策予算編成会議を構成することになる（政策担当部長の決定については次の2を参照）。この会議では、人権という政策に配分された予算額を、個別の事務事業に配分するための協議が展開されることになる。もちろんここで活用される基礎資料が、事務事業目的評価表である。

積み上げ方式では「予算ぶん取り型」「粉飾決算型」と揶揄されていた評価表が、配分方式では、人権問題に携わる関係者の厳しい相互評価にさらされることになり、評価表の内容はこの二次評価のプロセスを経て、さらに精緻化が進められることになる。

政策ごとの予算額をあらかじめ決定する配分方式は、積み上げ方式の「性悪説」に対して「性善説」に基づく予算編成方式と整理することができる。配分方式では、公共関与の考え方、トップの予算編成方針に照らしてカットされな

かったすべての事業について、予算編成における実質的な調整権限を、予算調整課からそれぞれの現課に委譲することが可能になる。予算調整課は、政策ごとの予算調整の権限を、その政策の最も近くにいる部局の責任者に権限委譲することで、現課の本質を「性善説」で対応することになる。

## 2 政策担当部長の決定

事業部制組織を採用して横割りの組織を構築した場合、政策担当部長はどのようにして決定すべきであろうか。すなわち、事業部制を導入することで、2局6部長が自治法の制約を受ける縦割り組織の長を務めると同時に、21の政策ごとに政策担当部長を決定する必要がある。その際に有用な一つの資料がマトリックス予算である。例えば、各政策について最も大きな歳出予算を抱えている部局長を政策担当の部長として決定してはどうだろうか。この場合には、農林水産商工部長兼人権担当部長が誕生することになる（平成10年度マトリックス予算を参考にした場合）。

こうして決定される政策担当部長は、各部局で当該政策や施策を担当する総括マネジャーを召集して政策別の予算編成会議を開催する。総括マネジャーには、当該政策や施策を実現する手段である基本事業を主担するマネジャーが同伴する場合もあろう。こうして構成される政策別予算編成会議で、政策ごとに配分された予算額が、施策や基本事業、事務事業別の予算配分額として配分されることになる。もちろん、事務事業目的評価表は、この会議で最も重要な資料として、現場の部局間の予算調整作業に活用されることになる。

## IV むすび

地方自治体の組織は、道路を建設する、産業を振興する、福祉を増進する、教育を推し進める、衛生を確保するといった個別の職能（これを機能という）を切り口に、機能部制組織とし

て編成されている。この機能部制組織を効率的に運営するために、役所の組織は縦割りでピラミッド型、非ネットワーク型の形態をとることになる。

ところが、こうした組織形態では、行政経営資源を有効に活用し、住民の満足度を向上するためのパレート最適<sup>5)</sup>の状態を実現することは不可能である。地方自治体の組織は、政策や施策、あるいは、これらの実現手段としての基本事業や事務事業を切り口として、再編成されなければならない。すなわち、事業部制組織を導入し、自治体職員が政策や施策の実現を自己の組織の目標と認識できるようにしなければならないのである。また、事業部制を前提に、各組織のネットワーク化とフラット化を推し進め、組織で働く職員相互のコミュニケーションが円滑に進むような手立てを講じる必要がある。それは地方自治体の改革において、政策実現の志と密なコミュニケーションが、自治体を改革する大きな原動力になるからである。

### 【注】

- 1) 福岡市における行政経営改革の指針は、『福岡市経営管理委員会報告書—DNA2002計画—』に集約されている。経営管理委員会は山崎広太郎市長の私的諮問機関として位置付けられている。山崎市長は、2000年4月26日付で諮問されたこの報告書の内容を、2年後の2002年4月26日までに実現することについて、庁内全部署に市長決済を出し取り組まれている。山崎市長の改選時期は2002年の秋。市長は完全に政治責任を負い改革に取り組まれている。1999年8月にスタートした経営管理委員会の会議には7名の委員だけではなく、市長、3名の助役、収入役、総務企画局長、財政局長、博多区長他が毎回出席されている。特に、これまでの委員会を市長と筆頭助役が欠席されたことは一度もない。

この『DNA2002計画』のDとNとAは、「できる」「納得」「遊び心」をそれぞれ表象している。福岡市の改革は、市職員がこのDNAという改革の遺伝子を身につけることが最大の目標とされている。全国の自治体の行政改革で新しい行政システムの構築が追求されている一方で、福岡市の改革は住民と直接に接する先端行政として、市職員

の意識改革を徹底的に図るという特徴を持っている。DNA 運動は、職員の意識改革のための運動論として、全国の市区町村から特に注目されている。

2) 試行導入の結果を、市長自らが行政評価推進の部署（豊橋市の場合、行政評価は総務部行政評価推進室で所管されている。職員は行政課長兼務の室長を含め5名。室長以外の4名は行政評価のための専任職員である）からヒアリングする事例は極めて稀と言えよう。豊橋市のケースは、事務事業評価の結果を参考に、同市長がで予算のサマレビューを進めていると理解することが可能である。

3) 名古屋市では行政評価システム導入のための実務者研修を、係長や担当者ではなく、課長級職員を対象に実施した（理論部分の講師は筆者）。同市では事務事業評価票の作成を、その事務事業をマネジメントする立場にある課長に求めている。なぜ名古屋市では、課長が評価票と直接に対峙しなければならないのか。その答えは、評価システム導入に際する市の基本的な考え方である「ミドルアップ」と「ミドルダウン」にある。名古屋では同市のような大きな組織では、「トップダウン」も「ボトムアップ」も機能しにくいという発想に立ち、トップ（三役と局長級職員）とボトムの中間に位置する課長級職員に、トップとボトムを融合するインタープリターの役割を期待している。つまり名古屋市の課長級職員には、事業を推進するマネージャーとしての能力が強く求められているのである。

また市では、事務事業の第一次評価と総務局による第二次評価の内容をそのまま HP に掲載し、現課の評価と総務局の評価の何れをより適切なものと認識するかを、市民に選択していただくという構想を持つ。これなどは、三重県が平成9年度の行政システム改革で、公共関与の考え方を機軸に、総務部案の275事業中202事業を廃止と意思決定した事例を参考にしたものである。市民はどのような問題についても、「選択の機会」を得ることで、行政に対する信頼と満足度を高めることになる。名古屋市の行政評価には三重県で導入された原理原則が形を変えて援用されている。

4) 機能部制組織と事業部制組織を比較すると次のようになる。企業によっては機能部制と事業部制を併用した「マトリックス組織」の形態をとる企業もある。機能別の組織形態が一般的な自治体で、顧客である住民の存在を強くイメージする事業部制を導入しようとする場合には、このマトリックス組織の発想が有用である。ただ、マトリックス

組織では、マトリックスの交点に位置する組織の責任者（行政であれば基本的な事務事業を主担する課長クラス）が、縦軸と横軸の命令系統に緩急をつけて対応できなければならない。それゆえにマトリックス組織では、マネージャーとして十分な力量を持ち合わせた職員が多数存在することが前提となる。

	機能部制組織	事業部制組織
縦割り	組織重視	A事業部経理担当
横割り	経理本部A事業部担当	顧客重視

5) パレート最適とは、ある住民の満足度を減少しなければ、他の住民の満足度が向上しないという、行政経営資源の配分の究極的な理想状態をいう（地方自治体の場合）。地方自治体の政策評価は、政策や施策に配分する行政資源が、このパレート最適の状態に少しでも近づくための、改善と改革を目的としている。その意味で、霞ヶ関の縦割り官庁が展開している政策評価と地方自治体の政策評価は、その本質を互いに異にすることが認識されなければならない。

〔付記〕本稿は、三重県庁における組織改正の素案作成の過程で、2001年8月20日に筆者が行った三重県の県政戦略会議メンバーへの説明に加筆・修正したものである。