

まえがき

神奈川県自治総合研究センターでは、研究事業の一環として、行政課題に関連したテーマを毎年選定し、研究チームによる研究活動を行っています。研究チームは例年、公募、テーマに関連する県部局、市町村からの推薦などによる職員、概ね8名程度で構成され、それぞれの所属と当センターの兼務職員となる研究員が原則として週1回、1年間にわたり研究を進めております。

本報告書は、平成10年度の一般研究チームによる「21世紀型自治行政システムと民の役割」に関する調査研究の成果をまとめたものです。21世紀を目前に控え、現代の日本型システムの綻びが様々な場面で露呈しています。バブル経済の破綻や市民ニーズの増大などによる地方財政の悪化、また地方分権の進展に伴う事務量の増大など、自治体を取り巻く環境も大きく変わろうとしています。そうした中で行財政改革が喫緊の課題として様々な動きが展開されていますが、それは公共私物の役割分担の見直しや、民間活力の導入といった仕組・制度面での取り組みが主で、その前提となるべき自治体、そしてその職員にはそれほど注意が向けられていない印象があります。

この研究ではそうした背景を受け、地域経営の主体たる自治体そのものに注目し、その業務の進め方や人事制度、組織デザインといった改革の根幹となるべき部分を中心に、21世紀を指向する行政システムのあり方を検討し、その結果を整理しています。

本報告書を今後の行政運営の参考としてご活用いただければ幸いです。なお、研究活動に際してご支援とご協力をいただいた関係各位に対し、心より感謝を表します。

平成11年3月

神奈川県自治総合研究センター
所長 石川 貞夫

目 次

エグゼクティブ・サマリー	5
第1章 市民の時代の到来	
第1節 深刻化する社会問題	
1 少子・高齢化	10
2 成熟社会の到来	13
3 環境問題	14
第2節 増大する市民パワー	
1 市民意識の変化	16
2 21世紀の主役	19
3 各セクターの役割とパートナーシップ	20
第2章 21世紀の行政の方向性	
第1節 新たな行政像	
1 ハイ・パフォーマンス・ガバメント	21
2 ビジョンのある行政	22
3 自律型の行政	23
第2節 地方自治体の課題 - いまそこにある危機 -	
1 財政危機 神奈川県自治体の実状	24
2 地方分権への険しい道のり	25
3 従来型自治体経営のかげり	26
4 出る杭を育てない風土	28
第3章 ハイブリッド21～職員と住民をビジョンで結ぶ行政システム	
第1節 21世紀の自治体に求められること	
1 生き残る意思を持つこと - ビジョンの提示	30
2 職員志向	30
第2節 ハイブリッド21	
1 定義	31
2 ハイブリッド21のキーワード	32
3 学習する組織とハイブリッド21	35
4 行政組織の現状～自治体職員意識アンケートの結果から	37
第3節 ハイブリッド21のマネジメント	
1 はじめに	41
2 トータル・ビジョン・マネジメント(TVM)	41
提言編 ハイブリッド21(TVM)の実現に向けて	
1 ハイブリッド21実現のマネジメント	55
2 ハイブリッド21へ向かう組織文化・風土の変革プロセス	61
資料編	

エグゼクティブ・サマリー

1 研究のフレーム

研究テーマは「21世紀型自治行政システムと民の役割」であったが、本研究では、行政システムを自治体内部のシステムととらえ、21世紀を指向した業務遂行方法、人事制度、組織デザインのあり方などを検討の対象とした。その理由は、下記のとおりである。

(1)21世紀においては環境の変化が激しく、行政の役割・民間の役割（また、行政の役割・立法（議会）の役割）といっても固定的な線を引くことは困難であると考えられる。そうした中で、重要なことは行政が環境の変化に対しいかに迅速かつ的確に対応していくかである、と考えたこと。

(2)その上で、制度や仕組みを創るのも、またそれらを実際に動かしていくのも人間（職員）であり、人間を取り巻く組織がどうであるかが、これからの行政にとって大きな鍵となる、と考えたこと。

また、具体的な行政システムを検討する段階では、米国MIT（マサチューセッツ工科大学）のピーター・M・センゲらが提唱する「学習する組織」にそのヒントを得、行政版「学習する組織」の構築を念頭に検討を行なった。

2 研究の手法

文献調査をベースにしたが、合わせて県内自治体の具体的なデータの収集や先進事例に取り組む企業に対するヒアリング、また実際に自治体に勤務する職員に対する意識調査などを実施した。本報告書の内容はそれらの結果等を踏まえた実証的なものとなっている。

3 各章の概要

第1章 市民の時代の到来

第1節 深刻化する社会問題

少子・高齢化

神奈川県合計特殊出生率は全国レベルよりさらに低い。少子・高齢化の進行が地域経済（社会）に与える影響は大きく、単なる出産の奨励ではない、地域の実情に応じた「考えられた」少子化対策が早急に望まれる。

成熟社会の到来

物質的な成長によらずに生活の質を向上させるような成熟社会を構築することが求められるが、精神的な豊かさの支柱を確立できるかが鍵となる。

環境問題

温暖化や酸性雨などの地球規模の環境問題と同時に、家庭ごみの増大やダイオキシンの発生などの身近な環境問題が深刻化する。そうした課題に取り組むには、行政・企業・市民の連携が一層求められる。

第2節 増大する市民パワー

市民意識の変化

高度情報化や国際化の進展、余暇の広がり、男女共同参画社会への動きなどにあわせ、市民の意識は物質から精神的・文化的指向へ、量から質へ、標準化重視から個性重視へと変化してきている。

21世紀の主角

市民活動への参加意識は年々高まり、その範囲も生活に密着したものからグローバルなもの、また直接

的なサービス提供からサービスに対する監視・提案、さらに住民投票など広範なものになりつつある。従来の市民活動とは異なり、市民自らが自己の意思と責任において活動するという傾向が強まってきている。

各セクターの役割とパートナーシップ

市民セクターの役割

多様なサービスの供給
地域づくりへの参画
監視・評価・アドボカシー（政策提言）

企業セクター

フィランソロピーやメセナ活動
P F Iの受け皿など公共的な役割や責任が増大

第2章 21世紀の行政の方向性

第1節 新たな行政像

ハイ・パフォーマンス・ガバメント

行財政改革を進めつつ、市民ニーズの多様化・高度化に対応していくには、一層効率的で、政策結果を重視する役所が求められる。

ビジョンのある行政

行政の情報を公開することによって住民の共感を得ていくことが、自治体存続の鍵となる。

第2節 地方自治体の課題 - いま、そこにある危機

財政危機

経常収支比率・公債費負担比率の上昇、地方債の累積発行残高の増加などにより、政策決定の幅は狭まっている。

地方分権への険しい道のり

地方自治体が“考える”官庁になるためには、財源、人間の分権や有能な職員が実力を発揮しうる職場環境を整えることが重要である

従来型自治体経営のかげり

年功人事・賃金、終身雇用、階層型・総花的マネジメントなど、従来は有効だったシステムにかげりが出始めている。企業は既に様々な取組みを行っているが、自治体の改革も急務である。

出る杭を育てない風土

必要だと思っても実行に移せない、また、本当は必要なはずなのに「ま、いいか」とってしまう意識、それを育む風土こそ問題だ！

第3章 ハイブリッド21～職員と住民をビジョンで結ぶ行政システム

第1節 21世紀の自治体に求められること

21世紀に起こりうる市民・NPO、近隣自治体などとの競争を勝ち抜くには、「その地域をどうしたいのか、自治体は何をすべきか」という明確なる指針を示し（**ビジョンの提示**）そのビジョンの創造・実現を託すべき職員の能力を最大限に引き出すこと（**職員志向**）が不可欠である。

第2節 ハイブリッド21～職員と住民をビジョンで結ぶ行政システム

ハイブリッド21は、“職員の意欲・能力”と“住民の感性・知恵”などをビジョンを媒介として統合（混合）し、地域における共有ビジョン（望ましい地域像・行政像）を創造しゆく行政システムである。また、その実現に向かう中で、職員の自己実現と住民の満足度の向上が図られるものである。

ビジョンの役割

ルールを変える根拠 エネルギーの源泉 共同体意識の醸成

第3節 ハイブリッド21のマネジメント

TVM（トータル・ビジョン・マネジメント）

ビジョンを明確にし、それを共有することで組織の方向性を定め、ビジョン実現に向け関係者全員が学習しながら創発的な行政運営に取り組むこと

1 目的指向の行政運営

ビジョンの創造と実現へのスタート

* 市民の要望・ニーズから、市民の抱く「地域像・行政像（ビジョン）」をくみ上げる

チームによるビジョンの創造・共有

* 市民のビジョン、職員（首長）のビジョン、組織のビジョンなどをチームによる探求活動を通し、地域（行政）ビジョンへと統合する

ビジョン実現に向けた創発のスパイラル

* ビジョンに基づく目標と成果のギャップを検証し、新たな学習と創発を促す

ビジョンに基づく情報戦略

未来創造のためのシステム思考

2 自己実現型人事政策

庁内分権による自己実現と学習の促進

チームの業績、ビジョンの共有化などに対する貢献度を評価

職員の家庭環境、多様な労働観に柔軟に対応しうる勤務条件の整備

システム思考の強化に重点を置いた能力開発

3 学習する組織デザイン

ビジョンの創造・活用・蓄積の流れにそった「プロジェクトチーム層」「業務システム層」「ラーニングベース層」の3層のネットワーク構造で学習を促進

提 言 ハイブリッド21の実現に向けて

ハイブリッド21 実現のマネジメント

組織文化・風土の変革プロセス

地域像創造活用研究所の創設
TVMトライアングルの導入
混合型行政組織の構築

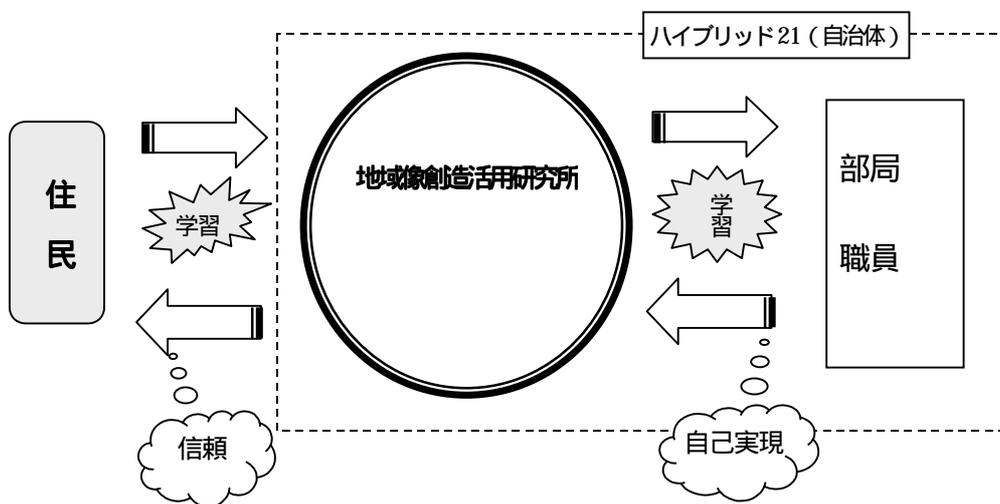
I 職員が現在の組織に危機意識を持つ
II 職員の組織活性化活動を支援
III 全庁的導入に向けた環境整備

ハイブリッド21

ハイブリッド21 実現のマネジメント

地域像創造活用研究所の創設

住民ニーズを的確かつスピーディーに把握し、それらをビジョン創造に結び付けるとともに、住民の信頼を担保するための内省機能を含む組織として、「地域像創造活用研究所」を創設する。



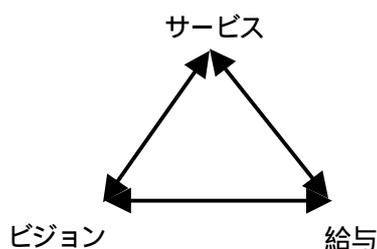
(研究所の機能)

地域ビジョン・行政ビジョンの創造
住民、職員間の創発・学習の促進

行政のメンタル・モデルの再構築
行政情報の提供

ビジョンとチーム活動を軸にした人事制度 - TVMトライアングルの導入

行政のビジョンを実現できる職員、行政サービスを提供する枠組みを検討できる職員を評価するため、市民ニーズの充足、ビジョンの創造、職員の給与（評価）が結びついた人事制度 = TVMトライアングルを導入する。そこではサービス提供とビジョンの創造・実現を関連づけて、業務遂行することが、自らの報酬・評価へと結びつく。



(具体的施策)

- (i) ビジョンの創造・実現への貢献度を評価
- (ii) 職員の自己実現を目指す多様な人事配置・昇進制度の整備
- (iii) 自由設計人事～年功序列を排す

混合型行政組織 - ハイブリッド・デザイン・システムの構築

バラバラな市民ニーズの充足とビジョンの実現という相反する要求を同時に満たす混合型行政組織（ハイブリッド・デザイン・システム）を構築する。これは並列でありながら、職員が互いに密接な連携をしている、分権が進み意思決定者が数多く存在するが、ビジョンの共有によりそれぞれが統一した方向性を持っている組織である。

(具体的施策)

- (i) 役所内委託制度
- (ii) 10%ルール
- (iii) 住民参加プロジェクトの普及
- (iv) 自己実現型組織

組織文化・風土の変革プロセス

フェーズⅠ 職員に現在の組織に対する危機意識を持たせる

- 職員に意識変革・組織変革の重要性を認識させる
- 個人の意識変革を促進
- グループの意識変革を促進

フェーズⅡ 組織活性化活動を制度面から支援する

- ビジョンの共有を促す制度を構築
- 組織変革推進室を創設

フェーズⅢ ハイブリッド21の全庁的導入に向けて環境を整備する

- 既存の制度の破棄
- 住民参加プロジェクトの環境整備
- ハイブリッド21の軟着陸（定着）

第1章 市民の時代の到来

21世紀を目前にした現在、バブル経済の崩壊や地方分権、行政改革の推進等によって、地域社会は大きく変容しつつあるが、地域では様々な問題が深刻化している。また、市民一人ひとりの意識もそうした影響を受け大きく変化してきており、ゆとりや豊かさを志向するといった価値観の広がりやライフスタイルの多様化も進んでいる。本章では、そうした21世紀の地域社会像について考察する。

第1節 深刻化する社会問題

1 少子・高齢化

(1) 少子・高齢化社会の到来

少子・高齢化は、21世紀の地域社会を考える上で、最も確実で、かつ影響力のある変化であるといえる。高齢化の要因は様々考えられるが、大きくは若年層人口の減少と平均寿命の伸びがあげられる。神奈川県内の老年人口比率¹は、1990年代初頭には、8.5%であったが、2001年には、12.8%となり、その後も高まっていくなことが予想される²。

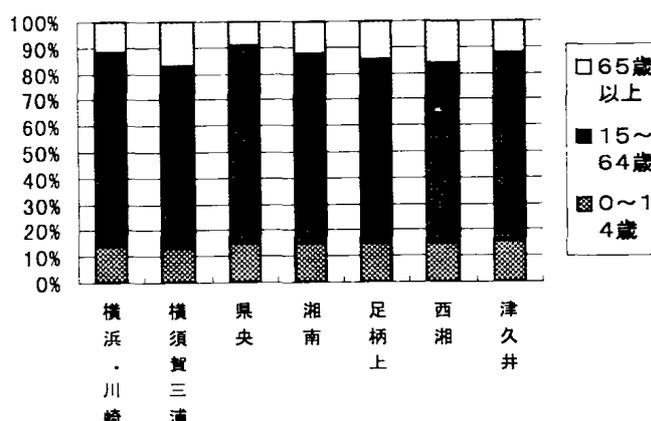
これを地域別に見てみると、横須賀・三浦地区、また足柄上地区、西湘地区では比率が高く、県央地区、横浜・川崎地区では低くなっている(図表1-1)。

すでに、神奈川県内においても、地域間における格差が広がっており、今後さらにその差が大きくなると予想される。

また、少子化については、合計特殊出生率(TFR)³が2.08を下回ると人口が減少するといわれているが、第2次ベビーブーム(1971年~74年)後減少を続けたわが国のTFRは、1984年を小さなピークとして、再び減少を続け、89年のいわゆる「1.57ショック」を経て、95年には1.42人となり、その水準を大幅に下回る状況となっている⁴。神奈川県においては、ここ10年間、全国平均よりもさらに低い数字で推移している(図表1-2)。

児童・生徒数も減少し、ある地域では、この5年間で40%も減少した小学校もあり、空き教室をコミュニティの拠点として地域に開放しているところもある。まさに、地域社会は急速な勢いで進展する少子・高齢化に様々な対応をしていかなければならない時が到来している。

図表1-1 地区別年齢別人口構成比



¹ 全人口に対する65歳以上の人口の占める割合

² 「かながわ高齢者保健福祉サービスの状況」(神奈川県福祉部高齢者保健福祉課)1997年

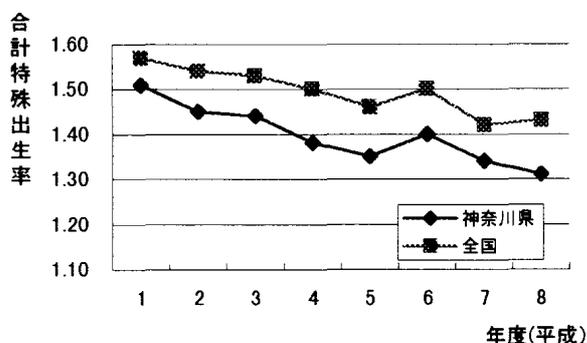
³ 15歳から49歳までの女性の年齢別出生率を合計したもので、一人の女性が仮りにその年次の年齢別出生率で一生涯の間に子どもを産むと仮定した場合の平均子ども数。(TFR: Total Fertility Rate)

⁴ 人口問題審議会「人口減少社会 未来への責任と選択」ぎょうせい 1998年

(2) 少子・高齢化による地域社会への影響

それでは、少子・高齢化によってどのような影響があるのだろうか。一般的には、経済活力の低下、労働力供給の制限、社会保障負担の増大、子どもの社会性の低下など、様々なマイナス面の影響が懸念されている。

図表 1 - 2 合計特殊出生率の推移



の確保が難しくなるなど、福祉そのものの概念についても変化していくと予想され、新たな社会保障のニーズに対応した制度の確立が求められている。2025年頃には、県内のほとんどの市町村が、老年人口の割合が30%を超えることが予想され、現在の地方行政における基本的なサービスの提供すらできないような状況も考えられる。

さらに、子どもの数が減少することから、親の過保護や過干渉、子ども同士の交流の場が減少するなど、社会性を育む機会が減少し、家族の形態自体が変わっていくことが予想される。

このように、少子・高齢化によって変わりゆく地域社会において、どのように課題を克服していけばよいのだろうか。

(3) 新たな地域社会の確立に向けて

高齢化に対応する地域の確立

県内各地域の高齢化の状況は前述のとおりであるが、今後、介護保険制度の導入や地方分権が進んでいく中で、自治体はその実状にあわせた施策を展開していくことが一層求められる。神奈川県内で最も老年人口比率の高い湯河原町は、1998年の時点ですでにその率が20%を超え、75歳以上の割合についても、10人に1人という具合で高齢化が進んでいる。

その主な理由としては、気候が温暖で住みよいことから、定年を迎えた人々などが定住地として転入する一方、若い人たちが通学・通勤の便の悪さから、進学、就職を機に転出してしまおうといったことが考えられる。

このような高齢化の進展に対応するため、同町では老人家庭奉仕員の増強、ケアセンターの設置によるデイサービスの開設、保健センター機能の強化による健康管理体制の充実などに努めている。そして、今後さらに高齢者の就業機会の確保や社会参加の促進、在宅介護センターの創設等の課題に取り組んでいく予定であるという⁷。

少子化に対する支援

次に、少子化についてはどうであろうか。未婚率の上昇や晩婚化などが、少子化の進行に拍車をかけて

⁵ 全人口に対する15歳から64歳までの人口の割合

⁶ 人口問題審議会「人口減少社会 未来への責任と選択」ぎょうせい 1998年

⁷ 「湯河原町21世紀計画後期基本計画」湯河原町総務部企画課(平成8年3月)

いる。その背景には、女性の経済力が向上したことや、社会的な風潮の変化による価値観の変化、そして結婚後における育児と仕事の両立に女性が重い負担を感じていることなどがあげられる。

また、育児にかかる費用が大きいこともその背景の1つである。子どもを育てやすい環境を整え、少子化に歯止めをかけるためには、経済的負担の軽減措置をはじめ、仕事と育児の両立をサポートする施策など、子育て支援の方向性について検討する必要がある。

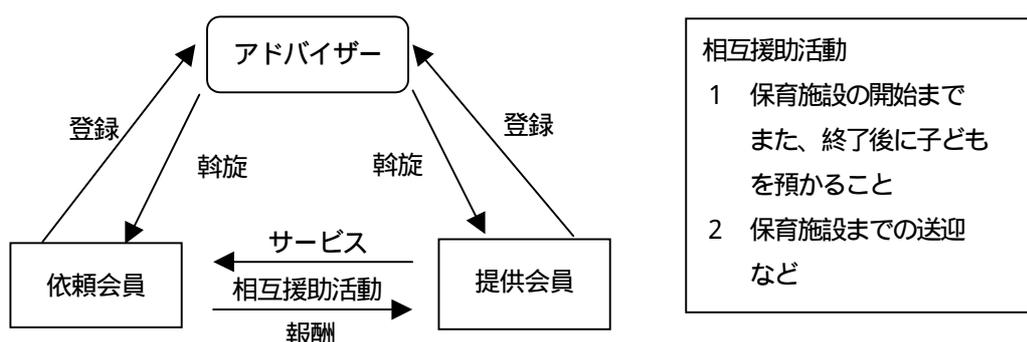
これまでも様々な支援策が講じられてきたが、それらはどちらかというと出産を奨励するという傾向が強かった。厚生省が1996年に実施した調査によると、過疎化に悩む地域を中心に、全国で800を超える市町村があの手この手の出産奨励金制度を実施している。大分県豊後高田市は1991年から、第3子以降の出産時にまず2万円、そしてその子が小学校に上がる際には純金100グラムを贈呈している。また、大阪府池田市は平成9年4月より、地元企業であるダイハツの協賛で、4人目の子供を産んだ家族に軽自動車を3年間、無償貸与している。しかしながら、これらのケースは、自治体の期待とは裏腹に出生率向上には結びついていない、というのが実情のようである。

東京都が実施したアンケート調査⁸の結果によると、積極的に進めるべき少子化対策として男性は「保育料や教育費など子育てにかかる費用の援助」という経済的支援を第1にあげている。それに対し現実に子育ての多くを担っている女性は、「育児休業や育児時間などの制度の充実」を第1にあげている。資金的支援も必要ではあるが、それ以上に制度の充実を望むといった女性のニーズを、行政が敏感にキャッチすることが、効果的な少子化対策につながると考えられる。

山梨県長坂町は5年間続けた出産祝金制度に替えて平成10年4月よりゼロ歳児保育を始めた。また、町内に6カ所ある保育所の保育時間も順次、午後6時半まで延長する予定であるという。島根県出雲市も、平成10年4月より、従来のお産奨励制度を認可保育所の保育料引き下げや子育て相談に切り替えた。

また、小田原市では、平成11年4月に神奈川県内で初めてファミリー・サポート・センターをオープンする。これは、仕事と育児の両立を支援するため、育児の援助を受けたい人と育児の援助を提供できる人を会員とする組織を作り、会員相互で援助活動を行うものである。

図表1-3 ファミリー・サポート・センターのしくみ



このように一部の自治体では、横並び的な発想ではなく地域のニーズをくみ上げ、その実情に応じた細やかな施策を展開しつつある。そうした施策の転換が地域の少子化防止にどこまで有効か、未知数の部分も多いが、出産奨励策の挫折は自治体に、「産まない理由」についての複眼的な分析と行政手法の再考を迫っていると考えられる。

⁸ 東京都政策報道室都民の声部調査広聴課「都市生活に関する世論調査」(平成10年4月)

2 成熟社会の到来

(1) 成長を続けた日本経済

第2次世界大戦が終わり、その戦火から立ち直るとすぐに、日本はアメリカ文明をすさまじい勢いで追いつけ、高度経済成長を達成した。そして平成の時代に入り、戦後50余年が経過したまさにその時に、バブル経済が崩壊し、成長社会の終焉を告げたのである。

高度経済成長が残したものは、一体何だったのか。確かに日常生活は豊かになり、失業は減り働く機会は増えた。科学技術の進歩も疑う余地はない。しかし、その一方で公害の増大や、住宅難、交通事故・渋滞の増加、精神的なゆとりの喪失などが起きたことも事実である。

それでは、地域社会はどのように変わったのであろうか。勤労者は経済成長の担い手として、地域間を活発に移動するようになる。その結果、地域への定着性が低下し、地域住民としての意識が希薄となった。さらに、プライバシーの問題や団地のような生活居住空間が、勤労者と地域との絆を弱め、また、多忙な毎日によって、地域行事に参加することもままならず、妻子だけが地域社会に組み込まれるような状況が増長した。

(2) 新しい社会の中で

少子・高齢化が経済に影響を及ぼすことは先程述べたが、生産年齢人口の割合が大幅に低下することで、産業構造、消費市場等にも少なからぬ影響を与えることになる。また、1975年以降増加を続けてきた労働力人口が、今後、減少傾向で推移していくと予想されることから、労働力の供給面での制約が懸念されると同時に、減少した労働力人口の内訳も高齢化していくという問題が発生する。

このように、労働力人口の減少だけでなく、その高齢化により、労働生産性についてもこれまでのような伸びは期待できない。他の条件が変わらなければ、貯蓄率は低下し、その結果として投資が抑制され、労働生産性の上昇を妨げるといった悪循環に陥ってしまうことも推測される。また、社会保障を維持するための負担が増えることにより、一人当たりの所得も低下していく。それによって、生産・消費の両面で活力が阻害されてしまう。景気の動向は、一つの要素だけで確定するものではないが、バブルの崩壊による平成不況と相俟って、今後の日本経済は、今までとは違った形で推移していくことが予想される。

21世紀を目前にした現在の日本の経済社会は、成長社会からまさに成熟社会へと向かう過渡期にあると言えるかもしれない。成熟社会とはある定義によれば、「人口及び物質的消費の成長はあきらめても、生活の質を成長させることはあきらめない世界であり、物質文明の高い水準にある平和かつ人類の性質と両立しうる世界」である⁹。

こうした成熟社会においては、物質よりも精神的な豊かさが求められており、改めて倫理や道徳の重要性が問われるであろう。科学技術文明に代わる精神的な支柱を確立できるか否かが、成長社会から成熟社会に移行する大きな鍵であるといえる。

しかしながら、成熟社会への移行に伴い、失業率の増加が過去最高に到達し、その後も高い率で推移していくことが見込まれるという厳しい現実も存在する。さらに、経済の成長が止まれば、税収も減少し、地域社会のあり方も変わっていかねばならない。収入が豊富で、箱ものを次から次へと造っていく時代は終わった。低成長の中でいかに地域社会に根差して住民の生活の質を高めていくか、新たな地域経営に向けて、企業や市民とどのように連携を図っていくかが、これからの行政に問われることは言うまでもない。

⁹ デニス・ガボール「成熟社会 新しい文明の選択」講談社 1973年

3 環境問題

(1) 深刻化する環境問題

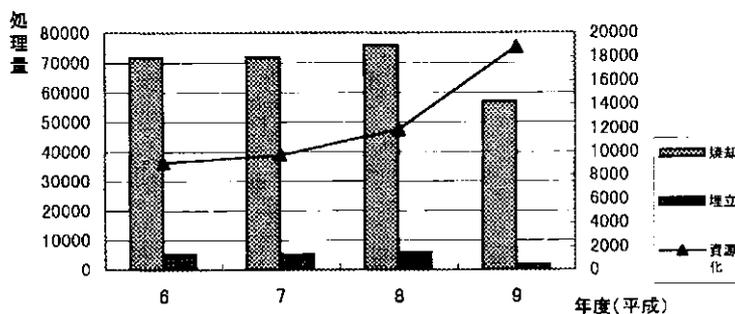
地球の温暖化やオゾン層の破壊、酸性雨といった今日の環境問題は、高度経済成長を遂げる中で生態系のバランスを無視し、生活の便利さや物の豊かさを追い求めて来た結果であると言える。このような環境問題の深刻さについて、地域住民は総論としては理解しているが、それらを身近な問題として捉え自らが解決に向け行動をしていくというまでには至っていないのが実状である。

そこには、「環境は守らなければならない。しかし、自分たちの生活の質や利便性は低下させたくない」というようなトレード・オフの関係が常に存在していた。この先、個人の欲望と環境に配慮した行動とをどのように整合させていくかが重要な問題となる。まさに、広範囲にわたる多様な問題を解決していかなければならない時が到来しており、私たちの身近なところにも大きな課題として登場してきたのである。

(2) ごみ処理

近年、ごみの排出量が増大し、その回収・処分にかかる経費の増加や、最終処分場埋立地の容量の限界といった様々な問題がクローズアップされてきている。さらに、本来は各自治体内で処理すべき焼却灰が、当該自治体内で処理しきれずに、100 キロも離れた他県に越境搬出がなされたり、中には不法投棄が増加するなどの問題へと発展しているものもある。

図表 1 - 4 小田原市におけるごみ処理量の変化



なぜ、ごみがこれほど増えてしまったのか。その1つの理由としては、高度経済成長による、大量生産・大量消費社会の出現やライフスタイルの変化などがあげられる。核家族化の進展や女性の社会進出により、食事の様式が変化し、それに合わせてコンビニエンス・ストアやスーパーマーケットが急増し、牛乳をは

じめとするパック包装された製品などが大量に販売されるようになった。

このような状況の中、1990年代初頭から、各地でごみの収集の有料化が進められており、1995年3月時点で、全国の市町村の35%にあたる自治体有料の収集を実施している。有料化の目的は、ごみの発生の抑制と減量化の推進であるが、合わせてリサイクルに対する意識を高揚するとともに、地域住民のコミュニティ意識を変革し、循環型社会の構築を目指すという狙いもある。

図表 1 - 4 は小田原市の例を参考に挙げたものだが、平成 9 年 4 月から、ごみの分別収集の細分化とごみ袋の有料化を実施した同市では、ごみの回収量が大幅に減少すると同時にリサイクルによる資源化の量が増大した。

しかし、ごみをめぐっては、不法投棄の増加や住民運動をめぐる市民間の対立、全くの無関心層とのギャップの拡大など様々な問題が存在し、行政のみでは解決が困難な状況となっている。今後は一層住民とのコンセンサスを図っていく必要がある。また、住民の側でもごみ問題を自らの問題としてとらえ、自治会や町内会が中心となり、住民が気持ちよくごみを出せるようにお互いのルールを決め、ごみの集積場所の立ち当

番制度を実施したり、スーパーに対して、生鮮食料品にトレーを使わないように申し入れをするなどの動きも見られる¹⁰。

(3)ダイオキシンの問題

ごみ問題と並んで近年新たな問題がクローズ・アップされている。それは、ごみを焼却する際に大気中に排出されるダイオキシンの問題である。

ダイオキシンは、非常に強い毒性を持つ有機塩素化合物で、その毒性は皮膚障害・内臓障害・発がん性・催奇形性などをもたらすと言われている。ベトナム戦争当時、アメリカ軍が「枯葉作戦」で散布した除草剤の中には、ダイオキシンが含まれており、それが原因で多くの胎児が奇形になったとの報告がなされている。

産業廃棄物中間処理施設の焼却炉付近の住民が、ダイオキシンにより健康が害される恐れがあるとしてその所有者に対して起した裁判では、操業差し止めを命ずる仮処分決定がなされた。住民は、さらに、処理業の許可取消を県に求める方針で、「司法判断には満足しているが、本来は行政の責任だ」としている。しかし、「当時の構造は維持管理基準を満たしていた」として、県はその考えに誤りはなかったとしており、住民と行政との間に埋め難い溝があるようである。

また、ニュース番組が公表したデータが引き金となり、産業廃棄物処理場に近接する産地の野菜の価格が暴落、生産農家の出荷は止まり農作業がストップするという騒ぎが起きた。その背景には報道のあり方、地元JAの対応のまずさ、行政のダイオキシン対策の立ち遅れなど様々な問題があり、そうした点を改めていくことは当然であるが、同時にこの騒動は我々一人ひとりが、環境問題の被害者にも加害者にもなりうるという問題の難しさ、さらにはその対応を一步誤れば地域経済に壊滅的な影響を与えかねないということを浮き彫りにしたとはいえないだろうか。

ごみやダイオキシン以外にも地域には様々な環境問題が渦巻いている。こうした問題を引き起こしている原因は、地域経済を始めとする自治体運営に密接に関係している。環境問題は、地域住民一人ひとりが自己責任のもと、真剣に取り組んでいかなければならないものであるが、同時に行政、企業、市民の連携した取り組みが求められており、今後、さらに自治体の力量が問われる分野であろう。

¹⁰ 水俣市「ごみ減量女性連絡会議」

第2節 増大する市民パワー

1 市民意識の変化

社会問題が深刻化するなど、行政だけでは解決できない課題が増えてきている一方で、市民の意識はどのように変化してきたのであろうか。また、今後どのように変化していくのであろうか。

戦後の欧米へのキャッチアップ過程から高度経済成長時代にかけては、物質的・経済的な価値志向が強く、社会全体が生産性・効率性を求めて画一化・標準化を促し、いわゆる中流の暮らしを目指した上昇志向・横並び志向が市民意識の主流であった。

しかし、ナショナルミニマムがほぼ充足されると、精神的・文化的志向へと市民意識がシフトしていく。言い換えれば、「量的な思想」から「質的な思想」への転換、あるいは、「標準化重視」から「個性重視」への転換である。機能的な面だけではなく人間的価値を重視し、自分のライフスタイルにあったモノやサービスを選択する傾向が強まってきた。

このことは、日常生活における教養・文化・健康志向の高まりやボランティア活動の活発化など、能動的な余暇活動・生涯学習活動等が増えていることにも現れており、自分らしく暮らすライフスタイルの中に、生活充実感を求める動きが活発化していると言える。そして、この傾向は今後も一層強まっていくであろう。市民一人ひとりの意識、つまり考え方や行動が、外部環境の変化に大きく左右されることは言うまでもないが、具体的にはどのような環境変化の影響を受けているのであろうか。いくつか例示して検証してみると次のとおりである。

(1) 高度情報化の進展

現代は、農業革命、産業革命に匹敵する変革期であると言われている。近年、デジタル技術等情報通信技術の進展により、インターネットの普及(図表1-5)、デジタル放送の開始、モバイル革命等が急速に進んでいる。こうしたデジタルネットワークは、空間の制約を取り払い、相手が世界中のどこにいても情報のやりとりが可能となる、時間の制約を取り払い、いつでも相手に情報を届けることが可能となる、情報発信コストが低廉化し、多様な情報が流通することによって、多くの人がこれを楽しむことができる、情報の複製コストがかからないため、

同一の情報

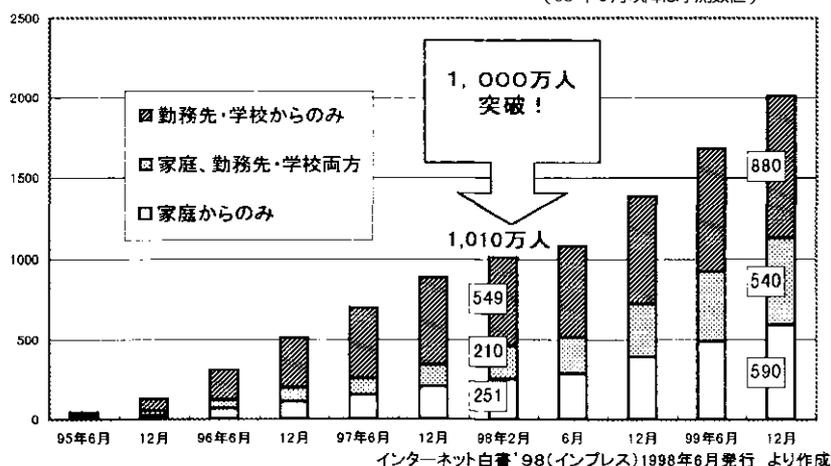
を多くの人で共有できる、などの特性を有する¹。

こうしたことから、家族・友人関係、コミュニティ活動、仕事、趣味・娯楽等様々な場面で、市民一人ひとりが受信できる情報量が急速に増加するとともに、「多様な選択」と「自由な参加」の機会が与えられること

により、市民の価値観の多様化が進んでいる。また、この傾向は、今後ますます強まることが容易に予測される。

図表1-5 日本国内のインターネット利用者数推移

(98年6月以降は予測数値)



インターネット白書'98(インプレス)1998年6月発行 より作成

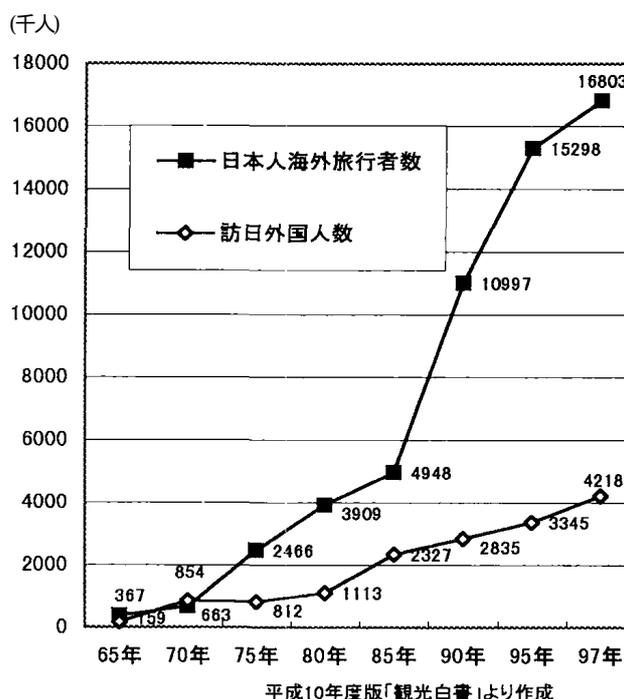
¹ 郵政省「平成10年度版通信白書」より引用

(2)国際化の進展

最近、「地球市民」という言葉を耳にするようになった。「地球市民」という概念は、国際化の進展の現われであると言える。「地域」「市町村」「都道府県」あるいは「日本」といったエリアの枠にとらわれず、地球規模で考え行動することが求められる場面が増えてきている。

例えば、平和や地球温暖化等全世界共通の問題に対する取り組みなどである。また、もっと身近な日常生活においても、高度情報化の進展により海外との情報のやりとりが活発になってきたこと、外国人居住者が増加してきたこと、海外旅行する人が増えてきたこと(図表1-6)あるいは規制緩和等により外国製品が容易に手に入るようになってきたことなどから、従来の価値観がよりグローバルなものへと移行しつつある中で、物事に対する判断の基準が一層広がっている。

図表1-6 日本人海外旅行者数、訪日外国人数の推移

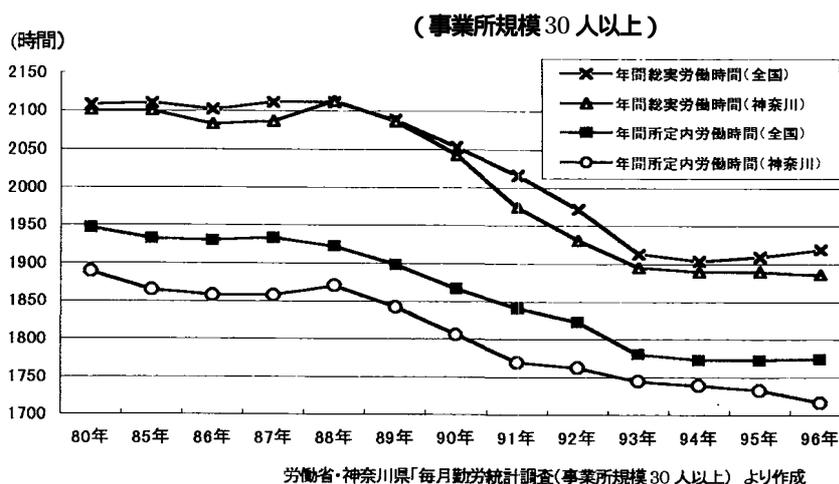


(3)余暇の広がり

週休二日制の普及などによる労働時間の短縮及びSOHO²に代表されるホームオフィスや、テレコム、モバイルワーク等による通勤・移動時間の減少などにより、余暇が増加する傾向にある³(図表1-7)。また、サマータイム制導入を図る動きも出てきており、地球温暖化防止対策やエネルギー対策としてだけでなく、余暇の拡大も期待される。

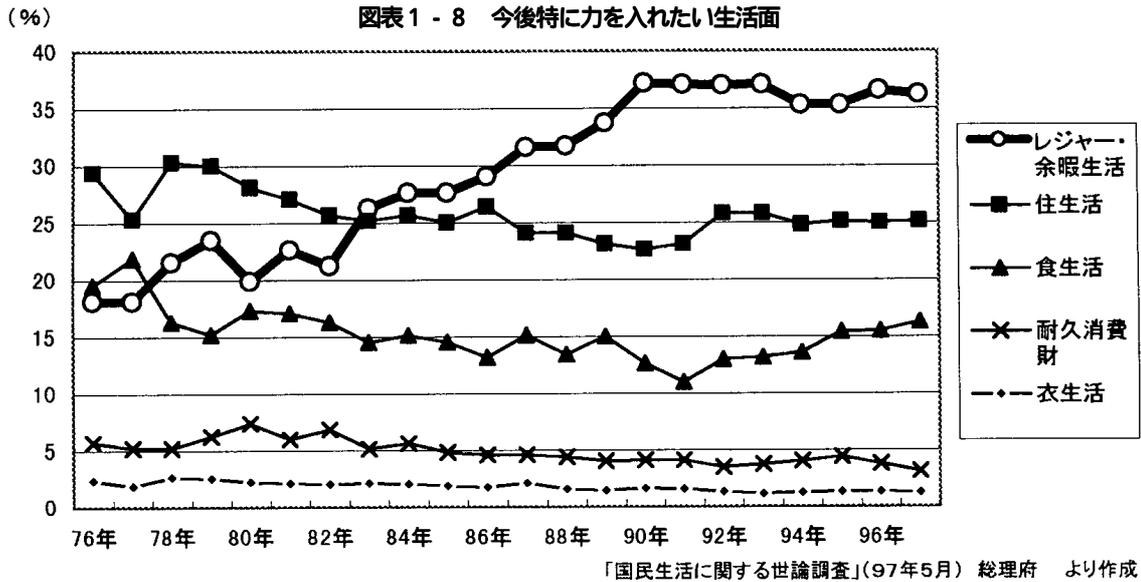
さらに、余暇を貴重な時間として捉え、より有効に活用しようという気運も高まっている(図表1-8)。単にレジャーや趣味だけではなく、生涯学習活動やボランティア活動など余暇の過ごし方も、個人個人の価値観によって多様化してきており、この傾向も今後さらに進むであろう。

図表1-7 労働者1人平均年間実労働時間の推移



² ソーホー small office home office の略。パソコンを活用し、自宅などで新ビジネスを行う就業形態。

³ ホームオフィス、テレコム、モバイルワークなどが、そのまま余暇の増加につながるものとは言いきれないが、可能性としての例示である。



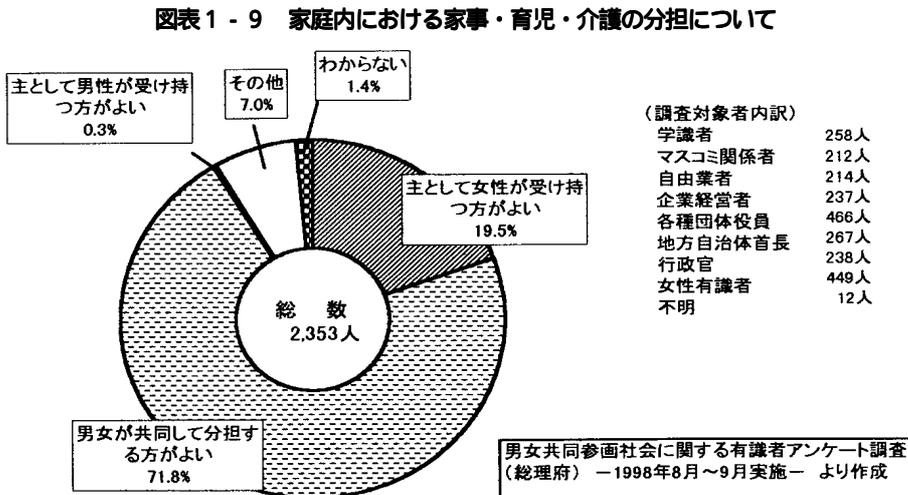
(4)男女共同参画社会への動き

「男らしさ」や「女らしさ」といったジェンダーに関する認識も変化してきている。「男は仕事、女は家庭」あるいは「子育ても親の介護も妻の役割」といった意識がようやく変わりはじめ、夫婦は共同責任、共同分担という方向に向かっている。家事を平等に分担する共働き夫婦も若い世代を中心に見られるようになった(図表 1 - 9)。

労働基準法やいわゆる男女雇用機会均等法関係法令が改正され、まだ少数派ではあるが、管理職に登用される女性が増加しつつあるほか、育児休暇や介護休暇が男性にも認められるようになるなど、労働環境における男女の格差は徐々に小さくなってきている。また、このように法律による環境整備が促進される状況の中、「保育士」「看護師」などを志望する男性や建設現場で働く女性等も増加するなど男女の別に制限されることなく、個人個人の価値観で職業を選択できるようになってきた。

さらに、男女共同参画社会の実現に向けた法制化への取組みも進められており、今後ますますジェンダーに関する偏見はなくなっていくであろう。

このように、生き方に関して、従来の男女の枠に自分や他人を当てはめるのではなく、自分のポジションを大事にするとともに、相手のポジションを尊重していく時代が進行しつつある。



2 21世紀の主役

市民意識の変化とその背景にある環境の変化について総論的に述べてきたが、具体的な市民の活動についてはどのようなことが言えるであろうか。

(1)市民活動への参加意識の高まり

深刻化している社会問題について冒頭で述べたが、そのような問題への取組みを含め様々な分野において、ボランティア活動をはじめとした市民活動が活発化してきている。このような動きの大きな契機となったのが、1995年の阪神・淡路大震災であると言われている。6千人を超える犠牲者を出した大惨事の中、130万人を超えるボランティアと数多くのNPOが活躍し、マスメディアによって広く報道されたことは記憶に新しい。この「ボランティア元年」とも呼ばれる1995年以降、ボランティア、NPO、NGO等の市民活動に対する関心が急速に高まってきた。

1997年に経済企画庁国民生活局が実施した「個人からみた市民活動に関する調査」によると、市民活動をしている人は全体の2割を占め、今後の活動意向については、「できれば活動したい」(2割弱)と「場合によっては活動したい」(7割弱)を合わせると8割以上であり、活動意向は極めて高いことがわかる。以上のように、市民活動への関心や参加意識は近年高まってきており、この傾向は今後ますます進むと考えられる。

(2)市民活動の活発化

それでは、実際、市民活動の現状はどのようになっているであろうか。今まで漠然と「市民活動」と言ってきたが、それは広義では「市民の自主的な参加と支援によって行われる活動」とされ、個人や団体としてのボランティア活動をはじめ、NPOやNGOの活動、ワーカーズコレクティブなど様々な形態が含まれる。

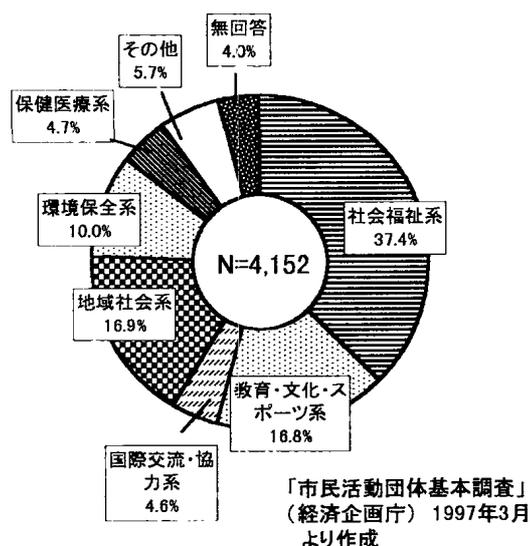
活動の内容も、高齢者や障害者、在日外国人等への生活支援や、消費、労働、教育、性的な差別等の問題への取組みといった生活に密着した身近なことから、国際平和や地球規模での環境問題等グローバルな課題への取組みまで多種多様なものが見られる。活動の多様化と同時に、市民がもはや受け手ではなく、サービスの供給主体になる傾向や先導的な役割を果たす傾向が強まっている。

また、これまでの無償を原則とする活動に加え、例えば高齢者介護に見られるような一定の報酬を得る方式や回数・時間に相当するものを貯蓄または預託する方式のように有償の活動も出てきている。

このように多様な市民活動が活発化してきていることを受け、昨年12月にNPOに法人格を与えることなどを盛り込んだ、「特定非営利活動促進法」(いわゆるNPO法)が施行された。

さらに、近年、市民オンブズマンの活動や住民投票の実施等、行政に対し積極的に関与しようという活動

図表1-10 市民活動団体の主な活動分野



や行動が目立ってきた。住民投票は、他の市民活動とは性質が異なるが、ここでは市民の自主的な参加という意味において市民活動の中に入れて考えることとする。

市民オンブズマンについては、1990年に川崎市が自治体初の市民オンブズマン制度を導入した後、埼玉県鴻巣市、長崎県諫早市、新潟市、沖縄県等次々に他の自治体へ波及している一方、市民主導のオンブズマン団体も全国各地で結成され、情報公開や説明を求めるなど、行政に対する監視が強化されつつある。

また、住民投票については、議会制民主主義のルールにそぐわないとの見解もある中で、原子力発電所建設問題、米軍基地問題、開発や干拓等に関する問題や産業廃棄物処理場問題など、市民にとって切実な問題に対する明確な意思表示として行われてきている。このうち、特に産業廃棄物処理場問題に関しては、1997年6月に岐阜県御嵩町で、11月に宮崎県小林市で、1998年2月に岡山県吉永町で、6月に宮城県白石市で、8月に千葉県海上町で実施された住民投票によりNOの意思表示がなされ、いわゆる迷惑施設の建設等特定の課題に関する市民と行政の相互理解の困難性を露呈する結果となっている。

従来は市民活動というと、反政府的といったイメージ、あるいは単に社会貢献のための奉仕活動といったイメージが強かったが、現状を見てみると、否定すべきと判断したことに対しては明確に「ノー」と言ったり、必要性を感じれば新たな課題についても率先的に取り組んだり、自己の意思と責任において市民自らが役割を求めて活動する傾向が強まってきている。

このような傾向を踏まえると、21世紀はまさに本格的な市民の時代の到来と言えるのではないだろうか。

3 各セクターの役割とパートナーシップ

市民の時代となるであろう21世紀の地域社会をより豊かなものにするためには、第1のセクターである行政、第2のセクターである企業、第3のセクターである市民の各セクターがそれぞれの役割を果たすこと及び各セクター間のパートナーシップを築くことが最も重要である。パートナーシップとは言うまでもなく、各セクターが必要に応じて協働することを意味するが、その前提となる各セクターの役割について整理すると、概ね次のとおりである。

まず、第3のセクターについては、市民の時代の主役として、その動向について述べてきたが、21世紀における役割を総括すると、多様なサービスの供給、地域づくりへの参画、監視、評価、アドボカシー(政策提言)などがあげられる。

また、第2のセクターである企業の役割については、経済全体に与える影響や納税、雇用といった意味における役割は当然のこととして、社会への貢献という観点から見ると、経団連の1%クラブに代表されるフィランソロピー活動や、メセナ活動がより一層期待される。さらに、行政改革の流れの中、業種によっては、今まで以上に幅広い分野で公共的な仕事を行政から委託される可能性があることや、現在研究されているPFI等の受け皿としての役割を含め、今後そういう意味での半公共的な役割や責任も生じることが予想される。

なお、第1のセクターである行政の役割や方向性については、次章で述べることとする。

第2章 21世紀の行政の方向性

第1節 新たな行政像

少子・高齢化社会、成熟社会へのシフト、市民パワーの増大といった環境の変化を前提に、21世紀の地域社会を想定すると、そこでの行政と市民の関係は、これまでの提供する側と受ける側といった一方的なものから、より対等で双方向的な関係になるであろう。ここでは、そのような視点から、これまでとは本質的に異なるであろう行政像を整理してみることにする。

1 ハイ・パフォーマンス・ガバメント - High - Performance Government -

効率的なお役所

前章で整理した社会問題の深刻化や市民意識の変化などにより、行政の効率化、パフォーマンスへの要求は、年々強くなっている。しかし、行政の現状は、それに応えるべく人員増、予算増を図り、充実したサービスを提供するどころではなく、厳しい財政事情のため、現状を維持することが精一杯という状況である。

また、行政に対するイメージは、いわゆる“お役所仕事”という言葉で暗示されるように、“アクションが遅い”、“融通が利かない”、“非効率”などというものがまだまだ残っている。残念なことにこれはイメージに過ぎないということだけではなく、実際の仕事のやり方や事業についても当てはまるべき点が多く存在する。

このような事情のなかで、より質の高いサービスを提供し、これまでの役所のマイナスイメージを払拭するためには、まずもって“行政の効率化”に取り組むことが重要である。

しかしながら、行政の場合には、民間企業における効率化では割り切れない事情があることも事実である。なぜならば、一般に行政の活動は、特定の団体・特定層のみの意見を代表するものでなく、いうなれば、経済界、地域団体そして市民の意見・要求の総和ともいえるべきものである。例えば、セーフティネットとしての福祉制度は、採算が合わない、対象者が少ないからといって簡単に切り捨てるわけにはいかない。そこで、行政活動の成果を、直接利益を受けない団体・層に対していかに説明し共感を得ていくかということが、行政の効率化と併せて重要となってくるであろう。

結果重視のお役所

効率化(予算減、人員減等)による市民サービスの質の低下はやむを得ないものと考えられがちであるが、予算を獲得し、施設を作り、画一的なサービスを提供するといったこれまでの行政の運営から、市民の満足度、施設であれば実際の利用状況といった、内容・結果(パフォーマンス)を重視する運営に転換を図ることにより、効率化と同時に市民一人ひとりが満足のできる結果を達成していくことになる¹。

結果を重視するためには、施策の選択性を一層高めることや、より多くの住民の声を聞き、施策手段に反映させる制度も必要であろう。加えて、その結果を評価する手段を日常の仕事のサイクルに取りこむことも必要となるであろう²。

¹ アウトプット型評価は業績を量で捉えるが、アウトカム型の評価は業績を質的観点、使命的観点から捉えるところで決定的に異なる。

² 米国におけるベンチマーキングの手法の採用やG P R A (Government Performance and Result Act of 1993) が参考になるだろう。

2 ビジョンのある行政 - Visionary Government -

共感できる行政

市民が主役となる時代には、行政に対する監視の目も強まる。行政の活動内容も積極的に公開され、なるべく多くの住民に理解され合意を得られるものでなければ、たちまち市民の裁断を受けることになるであろう³。新たな事業計画、施策の実施状況等を絶えずオープンにし、住民がアクセスできるようにし、必要があればそれを修正、変更できる途まで開くことが望ましい。そうすることで自治体側の公正で適切な運営を期待することもできよう。

そして、忘れてはならないことは、情報を公開することにより、住民と価値観を共有することができるようになるということである。例えば、ごみ焼却場や斎場などの建設、計画道路の拡幅といった事業であれば、従来は、その計画予定地の買収と地域住民の理解（多くは金銭的補償という形で）を得ることに主眼が置かれていたが、今後は、行政の情報を公開することにより、予定地以外の、従来は無関係だとされていた地域の住民にも自らの問題として理解してもらうこと（何時、当事者になるとも限らない）また、当該地域の住民には、全体的視野に立ってそうした施設、道路の必要性を理解してもらうことが重要となってくる。

透明な行政

既に各自治体は、情報公開制度、各種文書の閲覧制度などを導入し一定の評価を得ているが、なお、公開期間、手数料、手続等の面で気軽に利用できるものとはいえない面もある。また、オンブズマン制度など、これを補完しうるものもあるが、実際には、意識の高い一部の市民が参加しているにすぎない。

今後は、インターネットや地域メディアなどを活用した簡便な公開制度を取り入れたり、保護すべき個人情報と公開すべき個人情報の見直しを行うなど、21世紀の市民の時代の到来に向けた透明性を確保する制度を構築することが必要である。

情報公開制度の実際

県下 37 市町村では、1983 年の神奈川県、翌年の川崎市を皮切りに情報公開条例の制定が進み、98 年現在未制定の自治体も条例制定等を予定・検討していることから、2001 年頃には、ほとんどの自治体で情報公開制度が条例化される見込みである。

一方、税金、福祉、市民生活に関することなど行政情報に対する市民のニーズはかなりあるといわれているが、それらを積極的に提供する制度の拡大にはあまり目が向けられていない。各市町村とも、従来型メディアの広報紙等に加えケーブルテレビや地域FMなどの活用を始めてはいるが、実際の市民の認知度、浸透度はまだまだ低い。

直接窓口に向いたり、電話で確認するなどの市民に目を取られがちではあるが、情報が必要となっても実

県下の市町村における情報公開条例制定状況

1983	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98
S58	S59	S60	S61	S62	S63	H1	H2	H3	H4	H5	H6	H7	H8	H9	H10
(神奈川県)	川崎市		藤沢市	大和市	横浜市	小田原市		逗子市	厚木市	平塚市	鎌倉市		横浜市	山崎町	三浦市
			茅ヶ崎市	伊勢原市	海老名市						秦野市			南津久井市	津久井市
			相模原市	座間市	綾瀬市									大磯町	湯河原町

³ Proposition13 (カリフォルニア州提案 13 号、1978 年 6 月) に代表される納税者の反乱 (Tax Revolt) が発生した米国の状況と現在の日本の状況 (景気の低迷、行政への不信、税負担の過重感) は共通点多い。

際に行動に移すまでには至らない市民が圧倒的に多く存在することを忘れてはならない。21 世紀が市民による社会になるであろうことを考えると、行政情報に積極的にアクセスするまでに至らない層に対して、情報を配信、あるいは簡便な制度を設け行政活動や地域の課題に理解を得られるようにしなければならないだろう。別の角度からの情報公開（提供）のあり方も検討する時期にきているのではないだろうか。

3 自律型の行政 - *Autonomous Government* -

戦後の国を挙げてのキャッチアップ体制下では、自治体は自分で考えることなしに規則のとおり運営することが望まれてきた。そこには、常に正しい法や規則が存在し、それらに従うことが不正を防ぎ、最良の結果を生むものだと言われた。

しかし、実は、それらが必要以上に部局を対立させ、職員のより正しい選択を阻み、アイデアを死蔵させる一因ともなっているのである。法や規則ではなく、モラルや倫理教育の面あるいは雇用契約などで不正の防止を担保できるならば、もっと職員の才能、良識を信じ、エンパワーメントすることによって創造力が溢れ出す活力のある地方政府を築き上げることも可能である。

それでは、そのような地方政府とはどのようなモノになるか。「行政革命」(1992 デビッド・オズボーン、テッド・ゲブラー著)の中の、米国における新しい行政像が参考になるかもしれない。

ピサリア市(カリフォルニア州)の歳出管理予算 (行政革命 p17、p122)

歳出管理予算とは、予算の細目を削除し、各部門が支出しなかった資金を手元にストックすることを許可し、部門の目的の範囲内で自由に使うことを認める制度である。職員に節約の動機を与え、柔軟な政策を可能にし、予算編成のプロセスを簡略化するなど、そのメリットは大きい。

フェニックス市(アリゾナ州)の競争原理の導入 (行政革命 p29、p82)

1978 年、フェニックス市議会は、ごみの収集業者を競争入札により決定することとした。民間に仕事を奪われ、一時は存亡を危ぶまれた同市の公共事業局は、仕事を取るために職員が一丸となって経営努力を重ね、ついには、市内全域の契約を取り戻した。フェニックス市は、事業コストを低減しただけではなく、職員の勤務条件、給与、士気を改善することができた。

確かにわが国では、裁量的な予算制度は公金の不明瞭な用途を連想させたり、現業部門の委託化は、組合等の反発もさることながら、民間に委託した場合の不具合(いわゆる行政の失敗)というように、メリットよりもそのデメリットや危険性が語られてしまうことが多い。

しかしながら、人間、組織の本質に立ち戻った原理を採用すること、そして、それらが正しく行われることを担保する制度⁴があれば、デメリットを抑えメリットを享受することができることは明らかである。21 世紀に向けて地域資源の不足が叫ばれる中、職員がその能力を十分発揮し、地域に貢献する仕組みを構築することは、21 世紀の地方自治体にとって最重要の課題といえるだろう。

第 2 節 地方自治体の課題 - いまそこにある危機 -

本節では、前節で述べた新しい地方自治体に脱皮するうえでの課題を整理し、そこに共通する本質的な問題を浮き彫りにする。

⁴ いわゆるアカウンタビリティ(説明責任、結果責任)の考え方がこれにあたるであろう。

1 財政危機 神奈川県の実状

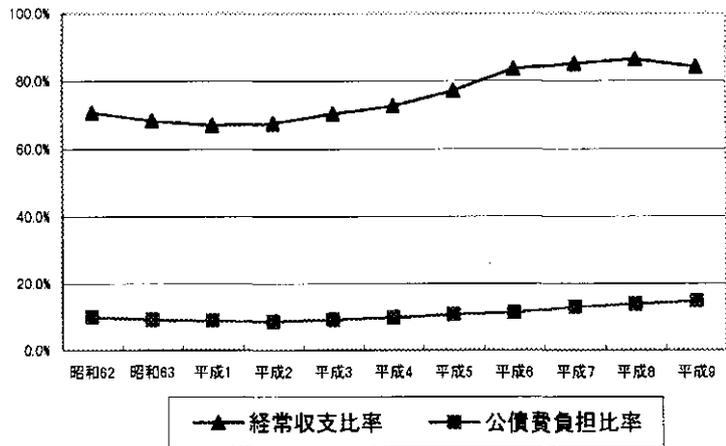
深刻な財政危機下にある神奈川県は、今まで聖域といわれていた一般職員の賃金カットに踏み切った⁵。

一方、県下の市町村の財政状態は、全国の中では比較的豊かで恵まれた部類に入るといえるが、個々の数字は、決して良いとはいえない。多様化した市民のニーズに応えるための行政費用がかさむ一方、歳入の伸びは横ばい傾向にあり、財政の硬直化が進んでいる。

財政の自由度を示す、県内市町村の経常収支比率⁶は適正の上限である 80%を超え平成 8 年度には 86.4%に達している。地方分権を実りあるものにするために目の前にある新しい行政ニーズを汲み取らねばならない一方で、弾力的な政策実現ができない市町村の状況を端的に表しているといえる。

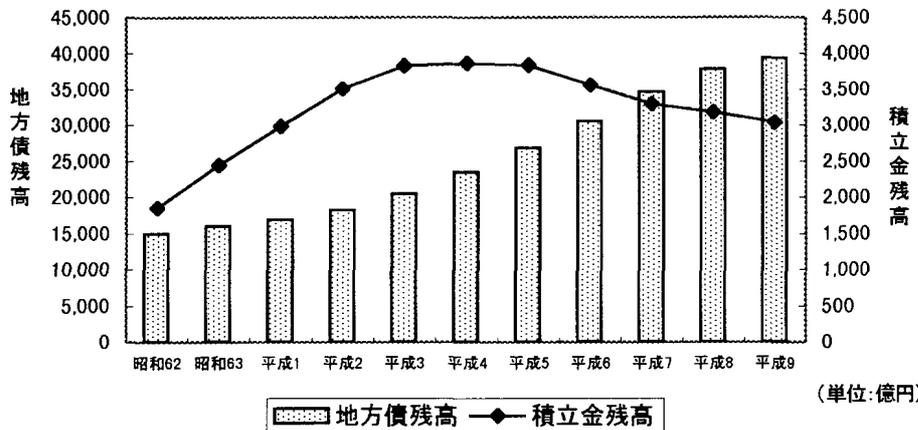
公債費負担比率⁷も危険ラインといわれる 20%を下回るものの、年を追うごとに伸びており、この状態が将来にわたって恒常化する可能性を示唆している⁸ (図表 2 - 1)。

図表 2 - 1 県下市町村の経常収支比率と公債費負担比率の推移



また、地方債の残高も伸び率こそ減少しているものの累積額は着実に増え、平成 8 年の県内残高は実に約 4 兆円という規模になっている。その一方で、

図表 2 - 2 県下市町村の地方債残高と積立金の推移



積立金の取り崩しという状況が発生している (図表 2 - 2)。

第 1 章で述べた成熟社会は、その言葉の持つのんびりとした豊かな語感とは裏腹に、かなり厳しいものとなりそうである。

この様な状況下で各自治体は、維持補修費

の削減、諸手当の見直しなど経費削減に努めているが、扶助費、公債費など削減することが難しいものもあり、財政を立て直す決定打は見えていない。加えて、首長、地方議員の選挙では教育、福祉など目に見える施策を選挙民に約束しなければ対立候補に勝つことが難しいという事実がこうした状況をさらに悪化させている。

⁵ 1999 年 3 月支給分のボーナスから一般職員でも 8%カット。

⁶ 経常収支比率 財政の硬直度を図る指標。経常一般財源に対する人件費や公債費など経常的な支出の割合。

⁷ 公債費負担比率 地方債の元利償還金の経常一般財源に対する割合。

⁸ 図表 2 - 1 中の経常収支比率、公債費負担比率は政令指定都市を含む県内市町村の数値を集計したものである。

理想としての“常に最適な選択をする効率的な政府”と現状との大きなギャップを解消するには、これまでのような、あいまいな目的意識、部局ごとの個別対応でなく、構成員がその目的意識を共有し、一丸となって取り組むことが必要なかもしれない。

2 地方分権への険しい道のり

地方分権推進法の成立に伴い、わが国も本格的な地方分権に向けて動きだした。平成7年に設置された地方分権推進委員会は、5次にわたる勧告を行い分権型社会の構図を示した(図表 2-3)。しかしながら、その審議の過程は、同委員会と各省庁のスタンスの違いを見せ付け、総論賛成各論反対という分権推進の難しさを暗示するものでもあった。

地方分権には、権限の分権、財源の分権、人の分権の3側面があるといわれているが、これまでの分権改革の議論は、権限面の分権が中心であり、財源や人の面での実を伴った議論はあまりされてきていない。例えば、国と地方の租税収入が7対3であるのに対して、支出では3対7と逆転しているという現実、首都圏と地方の意識・環境のギャップ、これらに対する解決策抜きでは、真の地方分権は進まないことは明らかである。

戦後のキャッチアップの過程で培われた“施策を考案する中央省庁”と“それを実行する各自治体”という関係は、考えるものと考えないものを分離するものであった。一様な社会環境の下では、このような体制も、効率的かつ全国的に格差のない地域経営の手法として有効であったかもしれないが、前章で述べたような多様化した市民社会、グローバル多元的社会ではむしろその欠点を露呈することになるであろう。

地方分権の流れを受けて、様々な権限が自治体レベルに授権されつつあるが、上述した理由から、地方の政府として自律的な経営ができる自治体はわずかであろう。

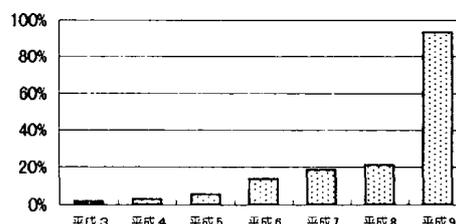
分権後の地方自治体が地方政府というべきものを目指すならば、政策策定能力の具備、専門知識を持った職員の育成が急務である。ところが、自治体サイドは、そういった人材は使い難い、協調性がない等の理由で敬遠する傾向にあったし、逆にそのような人材も地方自治体は実力を発揮できる魅力ある職場とは思えない、というマイナスの関係が存在していたと思われる。

何が問題か - 市町村の現場から -

数年前は、固定資産税の課税明細書を納税通知書とともに送付する自治体は数えるほどであり、納税者への説明手段としては縦覧制度を持つのみであった。このため自分の財産とそれに対する課税に関する情報を無料で得るには、縦覧期間中に市役所の窓口まで出向かなければならなかったのだが、平日に休みが取り難いサラリーマンなどはこの制度を利用することが難しかった。こうした事実を考えると課税明細書を

添付することはもっと早くから対応することが望ましかったのであるが、縦覧制度という既存の制度とそれに伴う法令などがあったために、その必然性が薄められ却って対応が遅れてきたともいえる。最終的にほとんどの自治体が対応するには平成8年の政府の指導を待たねばならなかった。確かに、課税明細書を送ることは、ある面では、それ自体の費用だけでなく、アフターフォローの手間がかかるうえ前述の縦覧制度を存置する意義を失わせるものでもあった。しかし本当に問題があったのは、市民でなく中央省庁志向の地方自治体の姿勢だったのでないだろうか。

固定資産税課税明細書送付の取組み状況(全国)



図表 2 - 3 地方分権の動き

	国会・政府の動き・取組み	地方分権推進委員会の動き
平成7年5月15日	地方分権推進法成立	
7月3日	地方分権推進法施行	地方分権推進委員会発足
平成8年3月29日		地方分権推進委員会「中間報告」
12月20日		地方分権推進委員会「第1次勧告」 ・機関委任事務制度の廃止等 ・国庫補助負担金・税財源に関する中間とりまとめ ・国と地方の財政関係の基本的な見直しの方向等
12月24日	第1次勧告を国会へ報告	
平成9年1月9日	地方分権推進連絡会議設置	
7月8日		地方分権推進委員会「第2次勧告」 ・国と地方公共団体の関係調整ルール ・必置規制・地方行政体制等
9月2日		地方分権推進委員会「第3次勧告」 ・地方事務官等
10月9日		地方分権推進委員会「第4次勧告」 ・国と地方公共団体間の係争処理手続き ・権限移譲（都道府県 市町村）等
12月24日	機関委任事務制度廃止後における地方公共団体の事務のあり方等についての大綱策定	
平成10年5月29日	「地方分権推進計画」閣議決定	
11月19日		地方分権推進委員会「第5次勧告」 ・公共事業のあり方の見直し ・国が策定、関与する各種開発・整備計画の見直し
	第5次勧告を最大限尊重し、年度内に地方分権推進計画を策定する予定	
11年1月～	平成11年通常国会において関係法を改正	
11年4月	統一地方選	監視活動（予定） 第6次勧告（未定） 都道府県から市町村への権限移譲が主な内容
12年7月まで	地方分権推進法の期限終了 地方分権推進計画の実施	

3 従来型自治体経営のかげり

近代の多くの組織は、官僚制（エキスパートの分業によるシステム）⁹を採用してきた。官僚制を十分に機能させるには、厳格な評価に基づいた能力給、適材適所の徹底¹⁰が必要だとされているが、我が国では、

⁹ マックス・ウェーバー（1921）組織の合理的、効率的な経営方法として世界中のあらゆる組織に長い間採用されてきた。近年では、あまり良い意味では使われていない。

¹⁰ 地方自治法、地方公務員法にも理想的な官僚制を意識したと見られる能力給、適材適所の規定は存在するが、訓示的存在といわれている。

それはより我が国の事情に合った日本型経営手法（年功序列型賃金、終身雇用）として開花した。長期的視野を持ち、従業員を大切にするといった特徴を持つ日本型経営手法は、日本経済の発展と共に世界中から喝采を浴びていたが、昨今の日本経済の停滞、不祥事を機に様々な問題点が指摘され、かげりを見せはじめている。こうした問題点はこれらを範としてきた戦後の地方行政にも当てはまるものであり、ここでは以下に整理してみたい。

年功人事・賃金

入庁年次という絶対的平等でわかりやすいクラス分けを行い、下剋上の人事・賃金による組織内不和を排除し、職員のやる気を維持するものであった年功人事・賃金制度は、組織の成長段階（規模が大きくなり、構成員が増える）では、日本独特の儒教的な価値観とあいまって大変有効な人事管理手段であったといえるだろう。また、実績を伴わずとも、定期的に昇給する賃金体系は、目に見える業績を捉えにくいという公務員の仕事の特性にマッチし、仕事に専念できる環境を提供するものであった。

しかし、現代の成熟・低成長社会においては能力のある人材を効果的に活用できないという致命的な欠陥を露呈させている。

終身雇用

戦後長い間、公務員になるということは永久就職といわれ、絶対的な安定は地方公務員の大きな魅力であった。しかしながら、過度の、あるいは長期にわたる安心感は、組織や構成員の危機感を薄めさせ、チャレンジ精神、自己変革が生まれにくい土壌を作り出してしまっている。

階層型・総花型マネジメント

組織が大きくなってくると、組織の階層は増える傾向にある¹¹。結果としてトップと末端の職員、市民の関係は疎遠になり、その間に幾重にも重なる緩衝層が生じることになる。それにより、迅速な政策判断が困難になり、日常的な現場の声、市民の声がトップに届きにくくなる。また、各部門の独立性が強まることにより、各部門はそれぞれの利益を追求するようになり、結果として戦略的な人員、予算の集中ができなくなってしまう¹²。

秘密主義

一般に、失敗はそれを修正、根治するよりも、外部から見えなくしてしまうことの方が容易である。ことに、大規模な組織になればなるほど、構成員の責任感は希薄になる傾向がある。結果として、秘密の連鎖を生み、いつまでたっても、問題の解決がされなくなってしまう。度重なる中央省庁の不祥事、地方自治体の食料費等の公開に対する姿勢は、この大組織特有の“臭いものにはふたをしる”的な発想が表出したものにほかならない。

¹¹ パーキンソンの法則（Parkinson 1965） 官僚組織では、ある層の仕事の負担が増えるとそれを分担したり、自己の効率改善に求めるよりも、より下層の構成員に転嫁する傾向が強いとされている。

¹² 例えば、予算編成の場では、事業の目的達成のための人事やマネジメントはおろそかにされることが多い。

図表 2 - 4 従来型（自治体経営）システムの問題点と新しい方向性

項目	問題点	新しい方向性（民間企業の取組事例）
年功人事・賃金	<ul style="list-style-type: none"> ・人事の停滞、不適材不適所（ポストの不足、短期交代、チームの危機） ・全体のモチベーションの低下（若手の不満、中高年の低昇給率、昇進への不満） 	<ul style="list-style-type: none"> ・業績による人事評価 ・職能給 ・業績給 ・通年採用 ・社内スカウト制度
終身雇用	<ul style="list-style-type: none"> ・危機感の欠如 ・組織の共同体化・硬直化 	<ul style="list-style-type: none"> ・年俸制 ・中途採用・早期退職制度の充実（ネガティブな意味でなく、多様な人生設計を支援する意味で） ・フリー・エージェント（FA）制度¹³
階層型・総花型マネジメント	<ul style="list-style-type: none"> ・変化への対応の鈍化 ・企業内資源（人材、設備、予算）の均等分散 	<ul style="list-style-type: none"> ・フラットな組織 ・リストラクチャリング¹⁴ ・マトリクス組織
秘密主義	<ul style="list-style-type: none"> ・秘密の連鎖（例：不祥事の隠匿とその隠匿の失敗） ・組織外部との壁 ・部局の壁（外部の意見を受けない聖域） 	<ul style="list-style-type: none"> ・オープン経営 ・アカウントビリティ ・ナレッジ・シェアリング(Knowledge - sharing 情報・知識を共有する)

4 出る杭を育てない風土

“タイタニック”という映画があった。タイタニック号の沈没の原因は諸説あるようだが、危険を予見し、軌道修正することが重要であることは、自治体においても同じである。

危機や変化に対し、柔軟に対応し、必要に応じて自ら軌道修正していくには、まず第1にその主体である職員（船になぞらえるならば、船員）の意識の変革が不可欠である。しかしながら、現実には軌道修正をすべきだと感じて、なかなか実践できない、具体化できないという風土の問題が存在することが本研究チームによるアンケート調査の結果にも現れている（図表 2 - 5）¹⁵。

「カエルは熱湯の入った桶に入れられると、死にたくないから桶から飛び出してしまう。しかし、水の入った桶に入れられ、それをストーブにかけてゆっくりと暖めてやる。そうするとカエルはいつの間にか死んでしまう」という有名な寓話がある。行政を取り巻く環境の変化は、我々が思っている以上に速かつ広範囲なものである。変化に対応できず茹でられてから、その結果責任を市民に負わせるようなことがあってはならない。

これまで、21世紀に向かう上での理想と現実を見てきたが、そこから言えることは、地方自治体が地域経営の主体として機能していくためには、これまでのような受け身のやり方では通用しないということである。その体質を根本から変革できなければ存在価値を奪われることさえ考えられる。次章より紹介する“八

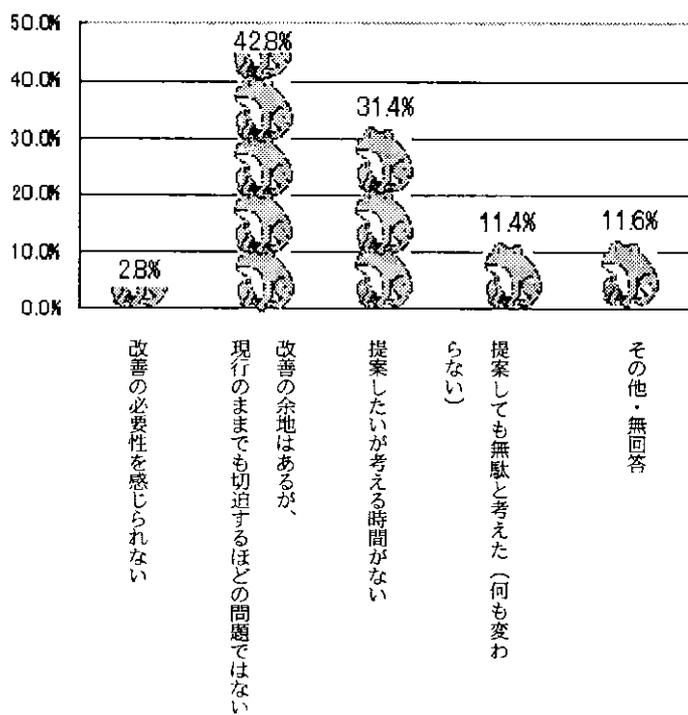
¹³ フリー・エージェント制度 プロ野球で有名であるが、民間企業で実際に採用する動きが見られている。

¹⁴ いわゆるリストラであり近年は人減らしと同義に使われることが多いが、その本来の意図するものは、多角経営を見直し、得意とする分野に人員を集中するものであり、必ずしも人員減が伴うとは限らない。

¹⁵ 「21世紀型自治行政システムに関する職員意識アンケート」- 本報告書「資料編3」に収録

イブリッド 21” は、ビジョンを変革の原動力とする 21 世紀を指向した行政システムについて検討するものがある。

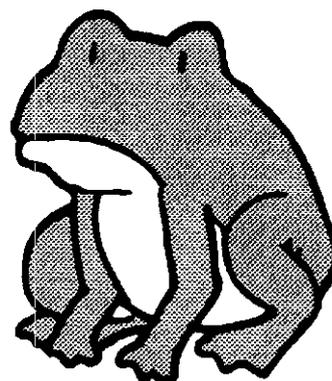
図表 2 - 5 職場での改善提案等をしたことがないと回答した理由



???

?? ?????

??? ?????



第3章 ハイブリッド21～職員と住民をビジョンで結ぶ行政システム

前2章で見てきたように、21世紀の地域社会、またそこでの行政の役割は大きく変わることが予想される。問題が複雑化する、市民のパワーが増大するという大きな流れの中で、今まで以上に市民とのパートナーシップを深めていくことや、PFIなどの手法により民間の力を活用していくことが求められるであろう。そうした地域経営システムを行政がどう構築していくかは、公共私役割分担の見直し等も視野に入れつつ検討すべき重要な課題ではある。

しかし、研究のフレームでも述べたように、本研究チームは地域経営の主体たるべき自治体そのものに焦点を当て、その業務遂行方法や人事制度、組織デザインといった内部のシステムを考察の中心とした。どのような制度を回していくにしても、その成否はそれを担う人間に帰着すると考えたからである。

本章ではまず、これまでの検討結果を総括しつつ、内部システムのあり方を考える上での前提条件（21世紀の自治体に求められているもの）を整理し、次いで、それに対応しうる行政システム・ハイブリッド21の形を示し、最後にその具体的マネジメントについて検討することとする。

第1節 21世紀の自治体に求められること

1 生き残る意思をもつこと - ビジョンの提示

前章第2節で触れたように、現在、地方自治体は未曾有の財政危機に陥っている。また、高度情報化の進展やオンブズマンの活動などが活発化する中で、行政が（行政に限らないが）情報を独占したり、隠しとおすことは困難となっている。そうした中で、市民が様々な情報を引き出しながら、自らの知恵と力（金・労力）で、自分たちの地域における生活を向上させようという動きが出はじめている。相互扶助型の介護サービスを提供したり、廃校を利用し自分たちの手で学校を設立したり、アレルギー性疾患の原因を追求するため「住居」の診断を行ったりと、その例は様々である。こうした動きは前章でも見たように税金の不払い運動に行き着くことも考えられる。お上のいうことに何でも従うという時代は終わったのである。今後は市民・NPOが地域経営の主体として自治体と競合することさえ起こりうるであろう。

また、今後、地方分権が進めば自治体の自前の施策が問われるようになる。画一的なサービスに何をプラスできるか、その内容によって人や企業の出入りが起こり、その結果自治体間の格差がさらに広がりサービス内容に差がつく、というネガティブな循環が起きることも考えられる。実際に首都圏では子育てや介護などのサービスを求めて市民が移動する、あるいはそこまできなくとも、サービス内容が居住地選択の際の尺度になるという現象が起き始めている。

こうした市民・NPOや近隣自治体との競争下で自治体が生き残っていくことができるかどうかは、まず第1に、将来の地域像や行政自らの役割をどのような形で提示できるかにかかっている。

2 職員志向

ビジョンの提示と合わせて、その実現を託すべき自治体の構成員、職員とどう向き合うかが重要な課題となる。不透明かつ変化の激しい環境下で、し烈な競争を展開している民間企業では、今後の組織の盛衰は、社員の能力をどう引き出せるかにかかっているとされている。米国で成功している企業の経営者たちでさ

え「個人から最高の状態を引き出せるか否かが経営者としての評価の基準」であり、「人間が企業成功のカギ¹」だとの認識を示している。

また、長年にわたり成功を続けている企業の経営を分析した結果、そうした企業が「従業員に十分に配慮する」、「顧客、従業員、社会、株主に対する責任を、相互に依存させながらバランスを保つ（はっきりとした序列はつけない）」、「社員がもっとも重要であり、十分に配慮し、大きな期待をかければ、自然に結果が表れる」等々、“従業員志向”とでもいふべきものを、基本理念としてきたことが報告されている²。

地方分権が進展し、大競争時代を迎える 21 世紀には、自治体の職員を取り巻く環境も大きく変わることが予想される。住民のニーズはより多様化・高度化する一方で、これまでのような安定は保証されないといった厳しい状況の中、“遅れず、休まず、全力で働く”職員の集まりでなければ、ビジョンの創造や実現はおろか組織自体の存続すら危ぶまれる時代が到来する。そうした職員を確保するためには、自治体においても組織のための個人ではなく、「個人のための組織」を構築することが求められる時代になる。職員を志向し、彼らが全力で職務に取り組めるよう、あらゆる手立てを考え実行することが必要不可欠となるのである。

第2節 ハイブリッド 21

こうした要件を満たしうる 21 世紀のあるべき行政システムを本研究チームは“ハイブリッド 21”と命名した。ハイブリッド 21 は、米国の企業組織論の 1 つである「学習する組織」にヒントを得たものである。「学習する組織」の詳細は資料編 1 に整理しているが、代表的な論者であるマサチューセッツ工科大学のピーター・M・センゲはそれを「人々が継続的にその能力を広げ、望むものを創造したり、新しい考え方やより普遍的な考え方を育てたり、集団のやる気を引き出したり、人々がお互いに学び合うような場³」と定義している。こうした「学習する組織」の行政版として提示するものが“ハイブリッド 21”である。

1 定義

ハイブリッド 21 は、「行政職員と住民をビジョンで結ぶ行政システム」である。ハイブリッドとは、燃料にガソリンと電気を利用するハイブリッドカーに代表されるような混合物を意味する。ハイブリッド 21 においては、“職員の意欲・能力”と“住民の感性・知恵”などが地域の将来像のもとに統合（混合）され、地域における共有ビジョン（望ましい地域像・行政像）の創造に向かう。そして、その中で“職員の自己実現”と“住民の満足度の向上”が図られるのである。

また、ハイブリッド 21 においては、行政内部の職員と職員、職員とチーム、チームとチームなどの間で行われるハイブリッド（混合）が重要な意義を有する。これはビジョンを共有化するプロセスともいえるが、個々の職員が持つビジョンをお互いが認めなければ、集散的なビジョンを構築することは難しいからである。読み書きの能力はあっても認められうるビジョンを持ち得ない者、裏を返せば集散的ビジョンに適合できない者はハイブリッド 21 にはいられなくなることもありうるのである⁴。

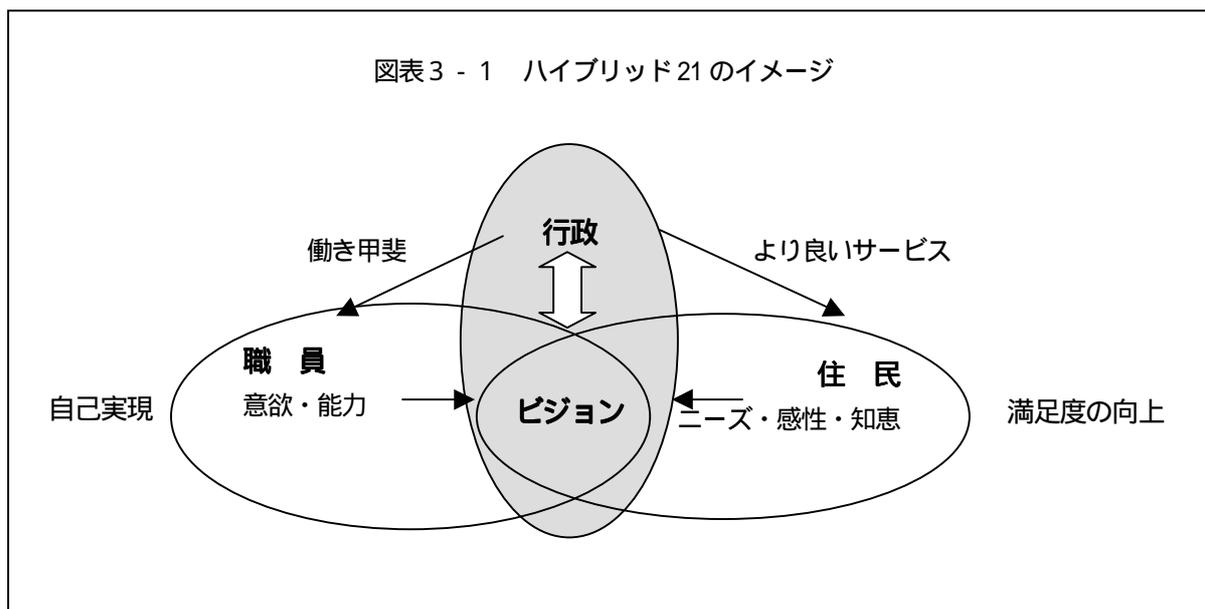
¹ ボブ・ハース（リーバイ・ストラウス会長）「偉大な会社、良い会社、並みの会社の差は従業員がどう動機づけられているかによる。人間が企業成功のカギだ。会社で働くことが楽しくて誇りであり、仲間に誠実、かつエキサイティングな環境を、遠回りに見えてでもつくるのが結局現実的な対応になるのだ」（日本経済新聞連載「新しい会社 第3部 欧米、最強への挑戦 インタビュー変わるモデル5」）

² ジェームズ・C・コリンズ/ジェリー・I・ポラス「ビジョナリーカンパニー 時代を超える生存の原則」日経BP出版センター（1995年9月）

³ ピーター・M・センゲ「最強組織の法則 新時代のチームワークとは何か」徳間書店 1995年

⁴ GEの会長、ジャック・ウェルチはいう。「数字をあげてわれわれの価値観を共有する者は昇進する。数字をあげられないが、われわれの価値観を共有する者には、もう一度チャンスが与えられる。価値観を共有せず、数字もあげられない者がどうなるかは、容易に想像がつからう。問題は、数字をあげているが、価値観を共有しない者だ。...こうした社員の説得に努めるなど懸命に努力しているが、悩みの

図表3 - 1 ハイブリッド21のイメージ



2 ハイブリッド21のキーワード

ハイブリッド21は行政版の学習する組織を目指しているものであることは先に述べたが、学習する組織は“人間の潜在的な能力が組織に埋もれている”、“自己実現がなされていない”という前提から出発する。その意味で、ハイブリッド21においても、まず「職員の自己実現」をどう達成するかが1つの大きなテーマとなる。ビジョンに基づく地域社会の創造についても、職員・住民等の自己実現の結果だという視点で捉えるのである。

また、「共有ビジョン」はそうした自己実現の推進エンジンとして重要な意義を有する。さらに具体的にビジョンの創造・共有を行うという段階では「学習」が必要となる。これら「職員の自己実現」「共有ビジョン」「学習」の3つがハイブリッド21のキーワードである。以下、それらについて説明する。

(1) 職員の自己実現

A.H.マズローは人間の最高位の欲求は自己実現欲求であると言った⁵。“自己実現”とは何かを定義することは簡単ではないが、そこには少なくとも人生を受け身ではなく創造的に生きようという姿勢が必要となる。自分の人生にとって本当に大事なものは何か、自分は本当は何をしたいのか、また「自分の現実の姿はどうか」を常に追求し、そのギャップを埋めていこうとする中に“自己実現”が生まれるのではない。人生にとって本当に大事なものが、その人のビジョンであるとするれば、ビジョンを持ち得なければ、自己実現などありえないことになる。また、現実の自分の姿がはっきりと見えていなければ、同じように自己実現はない。

職員の自己実現を促すためには、まず、個々の職員が自分自身のビジョンを持てるように奨励すること、そして、全体のビジョンの中で、それがどういう意味を持つのかを洞察する方法を教えること、また、ビジョンと現実のギャップは自己実現のためのエネルギーとなることを示すこと、などが必要となる。

自らの能力を100パーセント発揮して日々の職務に全力を傾注することと自己実現は表裏一体の関係にある。その意味で、自己実現をもたらすためには職員が自らの仕事に本当に満足しうる環境を整えることが

種である」(「ビジョナリー・カンパニー 時代を超える生存の原則」p117)

⁵ A.H.マズロー「人間性の心理学 モチベーションとパーソナリティ」産業能率大学出版部(1987年)

必要となるのである。

(2) 共有ビジョンの構築

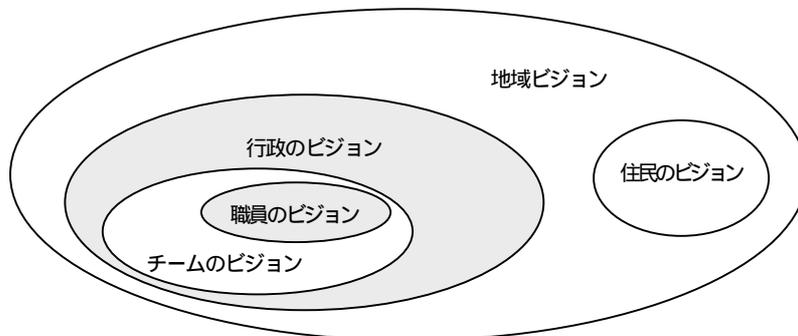
ビジョンとは

ビジョンとは人々が抱いている心象であり、その内容は、地域の将来像、行政の役割、仕事を進める上での信念あるいは姿勢、自己の所属するチームの目標、人生における夢、など様々なものがある。本稿においても種々の場面で使われる。厳密な定義は難しいが、本稿におけるビジョンの意味についてここで簡単に整理しておく。

(地域ビジョン)	地域の各主体のビジョンを統合する形で描いた(望ましい)地域像
(行政のビジョン)	自治体が持っている自らの理想像、進むべき方向性
(チームのビジョン)	自治体内部の各所属における自らの理想像、進むべき方向性、仕事の進め方
(職員のビジョン)	個々の職員が持っている行政のあるべき姿、人生の目標
(住民のビジョン)	住民が描く理想の地域社会像・行政像

また、こうした のビジョンではなく、ただ“ビジョン”という言葉を使用することもあるが、それは全てのビジョンに共通する概念を説明する場合、文脈の中でその内容が判断できる時に修飾語を省略する場合などである。各ビジョン間の関係は図表3-2のとおりであるが、これはビジョンの階層性を表したものに過ぎない。この図では各ビジョンは交わってはいないが、現実には、地域ビジョンが行政のビジョンと住民のビジョンの交わるところで形成されたり、行政のビジョンがチームあるいは職員個人のビジョンと住民のビジョンが交わるところで形成されることが起こり得るのである。

図表3-2 ビジョンの包含関係



共有ビジョンの構築

“共有ビジョン”あるいは“ビジョンの共有”とはこれらのビジョンがそれぞれの場面あるいは場面を越え、多くの主体間で共有されている状態をさす。ハイブリッド21においては、個々のビジョンの内容は勿論であるが、それが共有されるということが重要な意義を有している。それは共有ビジョンが自己実現の鍵となるだけでなく次のような役割を果たすからである。

(i) 共有ビジョンが果たす役割

ルールを変える根拠

これまでの自治体では上からの指揮・命令を受け仕事をしていけばよかった。そこでは期待されることを

きちんとやり遂げる人が優秀な人とされた。しかしそれはあくまで前例踏襲あるいは行政の特質（限界）といった暗黙のルールの範囲内のことである。前 2 章で述べたように行政を取り巻く環境が大きく変わる中で、これからは必要があればルール自体も変えなければならない。その時に何のためのルールかを明確にし、個々の手法を検討する根拠となるものがビジョンなのである。

また、ビジョンが共有できれば、自己の担当職務だけでなく、全体に対する責任を共有するようになる。現実問題として全てに責任を負うということではないが、全体観にたって自己の業務を見詰め直すことができるのである。

エネルギーの源泉

ビジョンの重要性は、それが人間の持つ能力や勇気を最大限に発揮させるという点からも言及できる。人類の月面着陸を成し遂げた米国の“アポロ宇宙計画”が、挫折の危機を乗り越えて成功したのは、関わった技術者たちの、それまでの名声や金銭的損失を賭しての取組みがあったからだと言われる。また、現在自治体では介護保険制度の準備や行政改革の担当部署など、月の残業時間がゆうに三桁を超えるという現場も存在する。こうした非人間的な労働環境の中で、「何時いつまでだから、それまでは何とか我慢しよう」と頑張っている者もいるかもしれない。しかし、言葉には出さなくとも、“新たな保険制度の創設”、や“21 世紀の行政システムの構築”に関わっているという意識（あるいは無意識）が担当者にあり、それがエネルギーの源泉となっているのではないだろうか。

共同体意識の醸成

ビジョンを共有することで共同体意識が生まれる。例えば、地域の将来像（ビジョン）は、それぞれの人・団体により異なるであろうが、地域社会はそれぞれの人・団体が有機的に結びつき存在しているのだから、それぞれのビジョンを反映する形で、「こういう地域社会にしよう」といったビジョンを共有できれば、その実現に向け力を合わせ、より豊かで快適な地域社会を構築することができるであろう。

また、エネルギーの源泉にも関連するが、ビジョンを共有することで共同体意識が生まれ、個々の職員の能力の総和以上のものを組織が成し遂げるということもあるであろう。

こうした重要な役割を果たす共有ビジョンを様々なレベルで構築できるかが、21 世紀の自治体にとって大きな鍵となる。地域の将来像、行政の役割といったものから組織内部の仕事の進め方まで、その度合いは個人差があるにしろ、個々のメンバーのビジョンを反映しうるような共有ビジョンが構築できれば、真のコミットメントを得ることができるからである。

(ii) 共有ビジョンの構築

個人がビジョンを持つ

そのためには、まず個人がビジョンを持つことである。ここでのビジョンは、「行政はこうあるべきだ」でも「自分は人生をこう生きていこう」でも何でもよい。内容よりもまず一人ひとりがビジョンを持つこと自体が重要なのである。なぜならばそれによって、他から与えられたもの（ビジョン）には決して本気にはなれないということが学べるからである。

市町の職員を対象に行った後述のアンケート調査の結果を見る限りでは、残念ながら現状の行政組織は職員がビジョンを持ち続けることを奨励するものではないようだ。逆に入庁当初は抱いていたビジョンが、行政の組織の中で弱められていく傾向が読み取れる。（41 頁 Q「行政はこうあるべきだというビジョンを持っているか、また、それを広げる努力をしているか？」参照）

ビジョンの共有をすすめる

そして、「課としての目標」でも、「仕事に取り組む姿勢」でも、共有すべきビジョンを認識しているリーダーが、それを個々のメンバーに伝え、共有を促すことである。このビジョンの共有は強制ではなく、あくまで職員の自主性を尊重した共同の探求プロセスとして取り組むことが必要である。人々が相互の関係を顧みなければビジョンは消滅することがあるからである。

「課としての目標」や「仕事に取り組む姿勢」といったチームのビジョンは、さらに上位の行政のビジョンや地域のビジョンに繋がることが多いが、そうした集合的ビジョンの構築プロセスは、基本的にはチームのビジョンを構築する際の、チームと個人の関係が当てはまるものである。

ハイブリッド 21 における重要な要素である共有ビジョンについて述べてきたが、これまでも行政は地域の将来像、自治体の目指す方向性といったビジョンを掲げ、行政運営に取り組んできたことも事実である。しかし、そこでのビジョンは往々にして、先に整理した“地域ビジョン”でも“行政のビジョン”でもなく、トップダウンで決定された単なる首長個人のビジョンであることが多かった。当然職員の間浸透することなく、「理想と現実は違う」という組織文化・風土のもと、かけ声だけで終わってしまっていた。

これに対しハイブリッド 21 では、個々のメンバーのビジョンを反映する形で共有ビジョンが構築されたため、外見上は組織の歯車に過ぎない職員であっても、一人ひとりが組織のビジョンに自らのビジョンを重ね合わせ、日々の職務に全力で取り組む中でその能力を発揮し、自己実現を図っていくことが可能となるのである。

(3) 学習の再定義

ビジョン創造の“素”として住民の感性、知恵を取入れるため、また職員個人の自己実現と組織のビジョンを結ぶためには、学習が重要な意味を持つ。ここでいう学習とは、「環境に適応するための学習」ではなく、「人間の能力を広げ、真実の願いを叶える生産的学習」のことであり、それは人間に本来備わっている基本的な性分である。そのプロセスは、“考えること”、“意思を伝えること”、“協働すること”という3つの活動を含んでいる。これらの活動が強められれば、学習が深まったといえる。その意味では、実践的なものである。

そして、ハイブリッド 21 はその活動をとおして、自らの構成員だけでなく、市民やNPO、企業といった地域社会の他のメンバーのこうした学習をも強化していくのである。それは自治体の職員だけでなく、その政策に影響を受ける住民や他の自治体などすべてのものの潜在能力を活用するということを意味する。上司の判断に盲目的に従うことを強いるプログラム、また、自治体によって影響を受ける人々（市民・NPO、企業、関係団体等）の潜在能力を考慮しないプログラムは、人間性を奪うものとみなされる。

3 学習する組織とハイブリッド 21

学習する組織の5つのディシプリンは、「システム思考・自己マスタリー・メンタルモデルの克服・共有ビジョン・チーム学習」（資料編1参照）である⁶。ここではハイブリッド 21 における様々なビジョン、また、それらを共有化するプロセスに、5つのディシプリンがどう関わるかを検討してみたい。

ハイブリッド 21 では個人としての職員や首長のビジョン、地域住民のビジョン、室課やチームなどの組織のビジョンなどが共有化のプロセスを経て、行政のビジョン・地域のビジョンへと統合されていく。その過程で職員が個人としてのビジョンを持つこと、すなわち自分が人生において真に望んでいることは何かをはっきりさせることは、“自己マスタリー”の出発点となる。明確な目標に向かう中で初めて自身の成長が

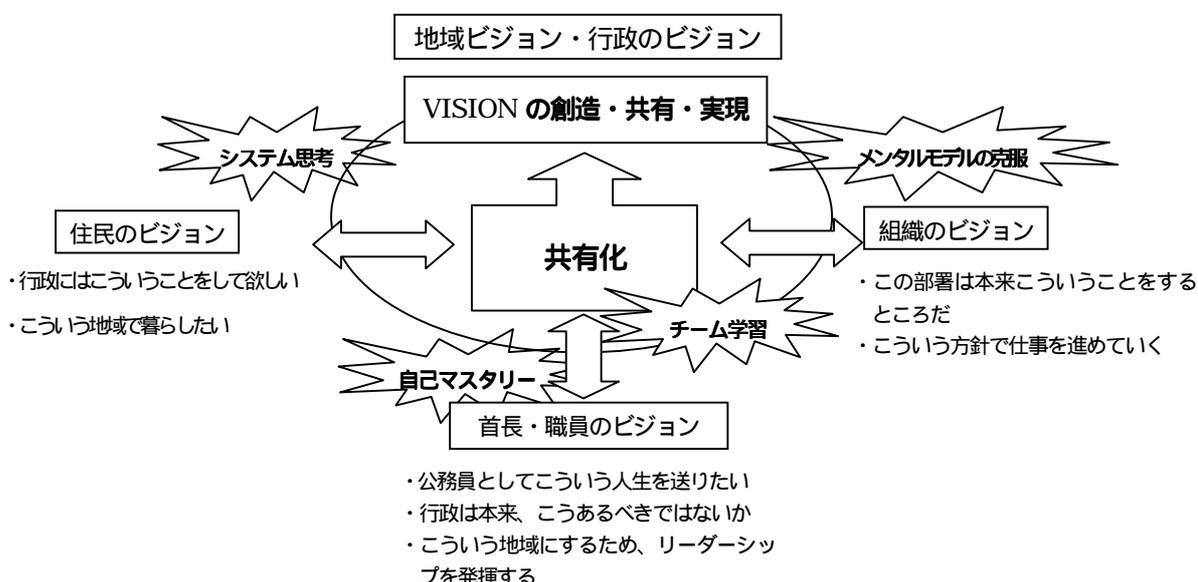
⁶ 詳しくは、本報告書資料編1「学習する組織」(70頁)参照。

遂げられるからである。また、組織としてのビジョンを検討した結果が、仕事のルールを見直すことにまで繋がれば、行政の“メンタル・モデルの克服”になるであろう。住民のビジョンと関わることは、行政・住民双方の間の出来事には、原因 結果という直線的なつながりだけでなく、複雑な構造が存在していると捉えられる“システム思考”を身につけることに役立つだろう。

そして、様々なビジョンを地域ビジョン・行政ビジョンへと統合していく共有化の過程においては、“チーム学習”が重要な意義を有する。

このようにハイブリッド 21 では、その根幹である地域ビジョンの形成過程において、日常的に5つのディシプリンを通した「学習する組織」の構築プロセスが進行しているのである。

図表3 - 3 ハイブリッド21と5つのディシプリン



4 行政組織の現状 自治体職員意識アンケートの結果から

研究チームでは、ハイブリッド 21 と現在の行政組織がいかなる位置関係にあるかを探るため、県内自治体職員の意識・職場環境等についてアンケート調査を実施した。調査対象は、研修の受講を希望した職員という限られたものではあるが、そこから読み取れる組織の現状を紹介する。(回答の集計結果は資料編 3 を参照)

調査日 平成 10 年 12 月 14 日、15 日

調査対象 (財) 神奈川県市町村研修センター主催の行政法・民法研修受講生

サンプル 191 名 (うち有効回答 131 名 回収率 68.6 パーセント)

回答者のプロフィール

回答者数は男性 102 人、女性 29 人の 131 人であった。

自治体の規模 (職員数)

これを自治体の規模 (職員数) 別にみると、「200 人未満」が 5 人、「200 人～500 人未満」が 44 人、「500 人～1,000 人未満」が 28 人、「1,000～2,000 人未満」が 12 人、「2,000 人以上」が 39 人であった。(未回答 3 名)

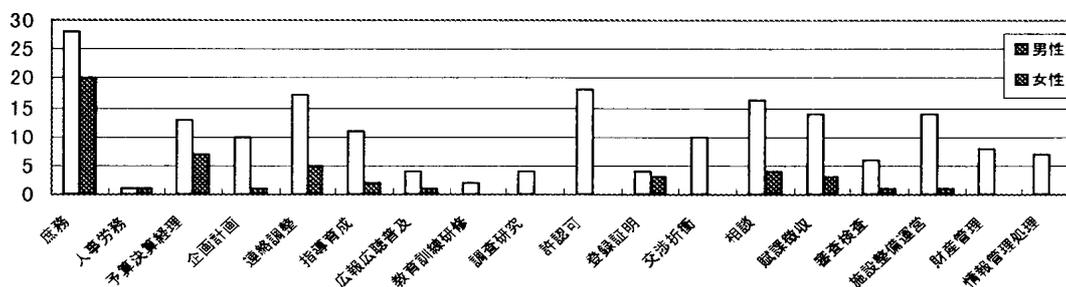
勤続年数

また、勤続年数別では、「3 年未満」が 10 人(7.6%)、「3 年～5 年未満」が 9 人(6.9%)、「5 年～10 年未満」が 54 人(41.2%)、「10 年～15 年未満」が 26 人(19.8%)、「15 年～20 年未満」が 18 人(13.7%)、「20 年超」が 14 人(10.7%) で、中堅層を中心にした 5 年から 15 年の職員が 6 割を占める。

担当職務

担当職務(複数回答)で、多いものは、男性では「庶務」28 人、「許認可」18 人、「連絡調整」17 人、「相談」16 人、「賦課徴収」と「施設整備運営」の 14 人などで、女性では「庶務」20 人、「予算決算経理」7 人、「連絡調整」5 人、「相談」4 人、「登録証明」と「賦課徴収」が 3 人などである。

男女別担当職務 (複数回答)



結果分析

「学習しない組織」これが今回の意識調査から読み取った結論である。単純集計の結果は資料編に整理しているが、ここでは、「学習する組織」の 5 つのディシプリンにそった形で勤続年数別の分析結果を紹介する。

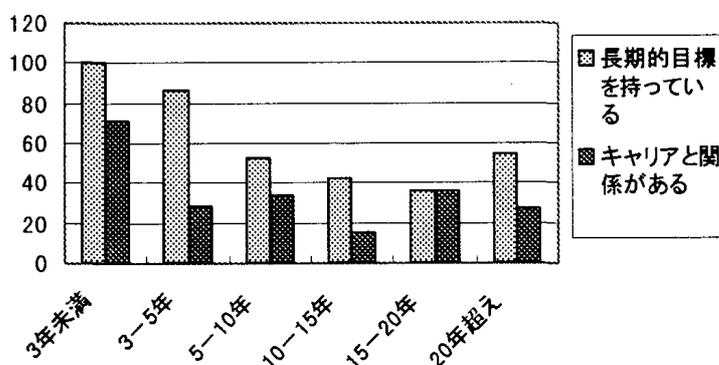
自己研鑽を行なっているか？

自己研鑽を行なっている者は、男性職員の場合、勤続年数が「20 年超」の職員と「3 年～5 年未満」の職員では7 割を超えているが、勤続年数が5 年を過ぎる頃から減少し、「5 年～10 年未満」では47.6%、「10 年～15 年未満」では31.6%となっている。10 年を過ぎるあたりから、それまではほぼ2 人に1 人だったものが、3 人に1 人になっていることになる。

長期的目標をもっているか、またそれはキャリアと関係があるか？⁷

自身の長期的目標を持っている職員は、全体で45.6%、男女別では男性54.1%、女性14.8%であった。これを勤続年数別に見ると、「3 年未満」の職員は100%であるが、勤続年数が増えるに連れて減少し「15 年～20 年未満」で最低の35.7%となる。「20 年超」では逆に54.5%と上昇するが、これは退職後の第2 の人生を視野に入れているものと考えられる。

長期的目標とキャリアとの関係（男性：勤続年数別）

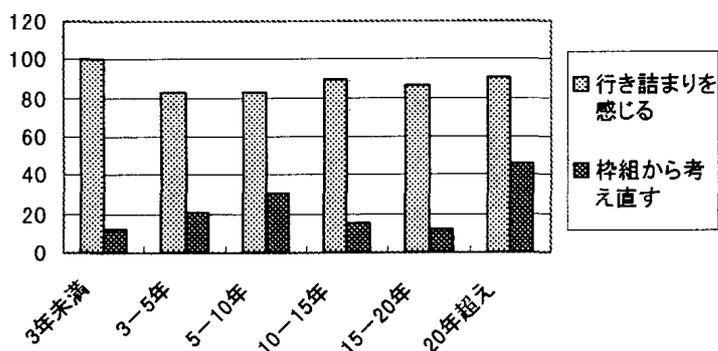


また、その長期的目標が公務員としてのキャリアと関係があるかどうかを聞いたところ、関係があると答えた者（「おおいに関係がある」と「多少関係がある」の合計）は全体で59.3%、男女別では男性59.3%、女性60%であった。

このうち男性を勤続年数別にみると、「3 年未満」が71.4%、「3 年～5 年未満」が33.3%、「5 年～10 年未満」が63.6%、「10 年～15 年未満」が37.5%、「15 年～20 年未満」が100%、「20 年超え」が50%である。

行き詰まりを感じることはあるか、その時の打開策は？

行き詰まりと打開策の関係（男性：勤続年数別）



日常の業務を進める上で行き詰まりを感じることもある者（「よくある」と「たまにある」の合計）は、全体で85.4%、男女別では男性86.6%、女性80.1%であった。勤続年数、性別に関わらずほぼどの層でも行き詰まりを感じている。

また、その時の打開策については、全体の66.3%が「現状の中で努力する」、29.8%が「前提となっている基本的な枠組を見直す」と答えている。（残り3.9%はその他）これを男性の勤続年数別に見ると、枠組自体を考えようとする職員は「20 年超え」で50%、「5 年～10 年未満」で37.5%と比較的高い割合を示し

（残り3.9%はその他）これを男性の勤続年数別に見ると、枠組自体を考えようとする職員は「20 年超え」で50%、「5 年～10 年未満」で37.5%と比較的高い割合を示し

⁷ 以下の各問（重ねて質問しているもの）において、2 番目の設問は、最初の設問に回答した者を対象にしたものであり、図中右側の棒グラフは左のグラフに対する割合を示しているにすぎない。%のメモリは全体に対するもの（左の棒グラフを対象にしたもの）であり、右のグラフの割合を示すものではない。

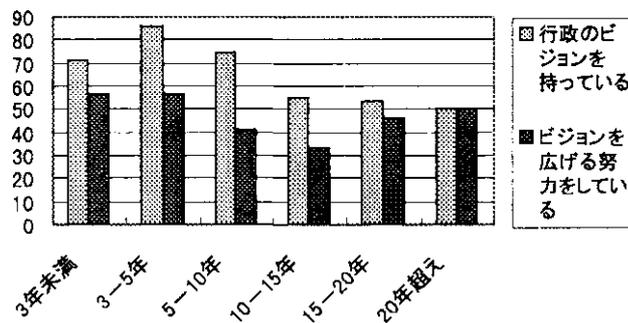
ているが、「10年～15年未満」では17.6%、「15年～20年未満」では14.3%と、次第に減少している。

「行政はこうあるべきだ」というビジョンを持っているか、またそれを広げる努力をしているか？

行政はこうあるべきだ、というビジョンをもっている者は、全体で63.2%で、男女別では男性66.0%、女性53.6%であった。勤続年数（男性）別に見ると、「3年未満」71.4%、「3年～5年未満」85.7%、「5年～10年未満」75.0%、「10年～15年未満」55.5%、「15年～20年未満」53.3%、「20年超」50%である。

また、職場の中でそうしたビジョンに対する理解を広げようと努力しているかを尋ねたところ、努力している者（「日常業務の中で、少しずつでも話している」と「積極的に機会あるごとに話している」の合計）は全体で62.0%、男女別では男性66.2%、女性42.8%であった。これを男性の勤続年数別に見ると、「3年未満」80.0%、「3年～5年未満」66.6%、「5年～10年未満」54.8%、「10年～15年未満」60.0%、「15年～20年未満」87.5%、「20年超」100%である。

ビジョンの有無とそれを広げる努力（男性：勤続年数別）



努力の有無について回答した者は、ビジョンを持っていると答えた者のうち67%に過ぎないが、傾向としては勤続年数が5年から15年といった中堅層が努力をしていないことが読み取れる。

総合計画における長期ビジョンを意識して仕事をしているか？

日常業務を進める上で、総合計画における長期ビジョンを意識しているかどうか尋ねたところ、意識している者は全体で47.9%、男女別では男性53.2%、女性28.0%であった。これは仕事の内容に大きく関わるものと思われる。

男性職員について勤続年数別に見ると「3年未満」50.0%、「3年～5年未満」57.1%、「5年～10年未満」50.0%、「10年～15年未満」42.1%、「15年～20年未満」と「20年超」が66.7%であった。

同じく男性職員について、属する自治体の職員数別に分析すると、「200人未満」では66.7%、「200人～500人未満」が41.9%、「500人～1,000人未満」が47.4%、「1,000人～2,000人未満」が60.0%、「2,000人以上」が61.3%という結果となった。携わっている業務内容によるのかもしれないが、自治体の規模（職員数）とビジョンの認知はそれほど関係がないことが読み取れる。

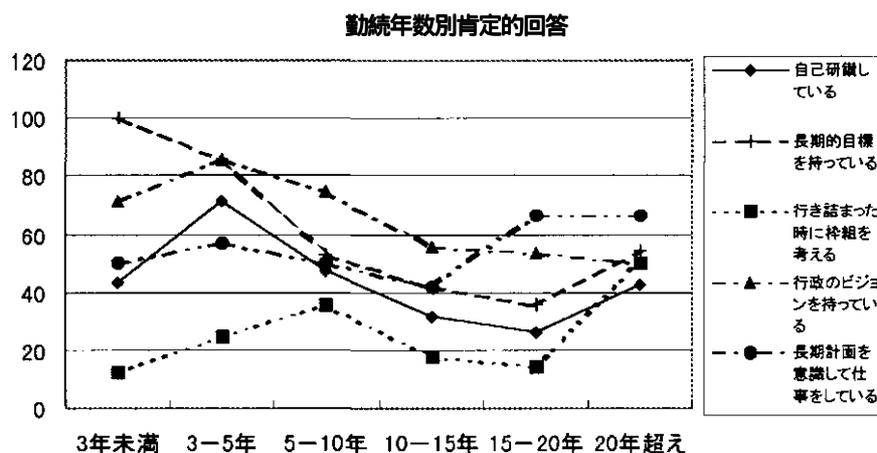
まとめ - 学習しない組織

勤続年数別の分析については、サンプル数の関係から男性職員の回答結果を中心に行ってきたが、その結果から「している」「××を持っている」といった肯定的な回答の割合が勤続年数の経過によりどう変化するかを示すものが次図である。

勤続年数10年を含む線（「5年～10年」と「10年～15年」の間）は、全て下降している。また、「10年～15年」はすべて最低に近い値を示している。10年を過ぎる頃は、大体2、3ヶ所目の所属で、主任等

の職に在るはずである。仕事の進め方や役所の文化・風土などもわかる頃であるが、この時期を境にして職員の意識が消極的なものになっていくということは何を意味しているのか。

採用後10年間程度は、本人の適性を試す期間としてジョブ・ローテーションを行うということもあるが、それが、その後の自分の人生や組織の未来に希望を感じさせず、日常の業務を無難にこなせばよいという職員の育成で終わっているとすれば、現在の行政組織は“人々が継続的にその能力を広げ、望むものを創造したり、新しい考え方やより普遍的な考え方を育てたり”することができるという「学習する組織」とはかけ離れたもののものであると言わざるを得ない。

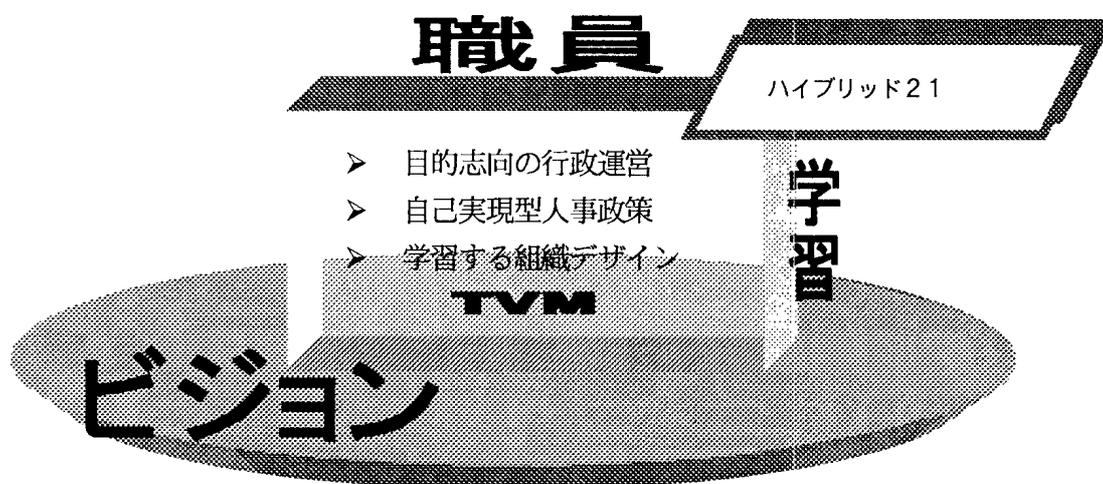


第3節 ハイブリッド21のマネジメント

1 はじめに

前節で述べたように、ハイブリッド21は、組織の構成員である個々の職員の意欲・能力と、住民のニーズや感性・知恵を“ビジョン”を介在にして混ぜ合わせ、かつ環境の変化に応じ学習による自己変革・発展を可能とするシステムである。

そのハイブリッド21のマネジメントは、行政運営、人事政策、組織デザインが統合されたものであるが、個々バラバラではなく、ビジョンに向かってそれぞれが補完し合いながらトータルなかたちで機能している。



2 トータル・ビジョン・マネジメント (TVM: Total Vision Management)

(1) トータル・ビジョン・マネジメントとは

トータル・ビジョン・マネジメントの定義

ハイブリッド21のマネジメントであるトータル・ビジョン・マネジメント(以下、TVM)は、ビジョンを明確にし、共有することで組織の方向性を定め、ビジョン実現に向け関係者全員が学習しながら創発的¹な行政運営に取り組むことである。

TVMのトータル(Total)とは、首長、職員だけでなく住民や企業、NPO等を含めて地域運営に関わるすべての人々がバラバラの状態にあるのではなく、有機的に結びつき、一つの目的を持つ全体を作り上げている状態をさす。そしてその状態は、住民ニーズの調査、政策研究・開発、計画策定、施策展開、並び財務、人事など行政活動全般にわたるものである。

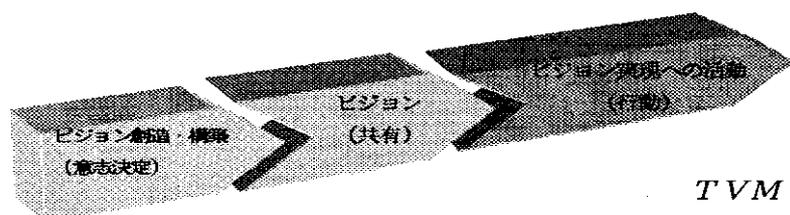
次にビジョン(Vision)だが、たいいていの組織は、いかなる未来を実現すべきか、追求すべき価値や理念は何かといったことについての明確なビジョン(構想)を描いている。優れたビジョンがあれば、組織のメンバーがそれに基づいて様々な意味を読み取ったり、新たな意味を創発することが可能となる。またビジョンは、個人あるいは組織の行動を方向づけるだけでなく、全体としての組織学習・組織活動のベクトルを合わせるという機能ももっている²。

¹ 創発とは、全体を構成する個別要素の相互作用によって予期しなかった全体的な特性が現れること。その特性が各要素に再び影響を与え、こうした全体と個の相互作用が繰り返されること。

² 「学習する組織 - 近未来型組織戦略」1992年 著者(代表)寺本義也 同文館 から引用

最後にマネジメント（Management）であるが、それは、これまでマネジメントに多く見られた組織を機械のごとく「管理」（コントロール）していくという思想でなく、組織を一つの生命体のごとく捉え、その「創発」（エマージェンス）を促していくという思想に基づいている³。それによりハイブリッド 21 における職員の自己実現と最適な行政運営を可能にするのである。

TVMは、「ビジョンを創造し、構築するためのマネジメント」（ビジョンは何かという意志決定）、「ビジョンを共有するためのマネジメント」、「ビジョンを実現するためのマネジメント」の三つからなるが、それぞれ別々な仕組みで実現するのでなく、トータルなマネジメントとして考えていきたい。



TVMのポイント

TVMには、その前提となるいくつかの大切なポイントがある。

地域社会の主役である住民のビジョンを集めるシステムがあること

住民第一主義の立場に立ち、あらゆる機会において住民の声（情報）を集め、直接的にビジョンを語っていなくても、行政の技術と経験から情報をビジョンに変換し、蓄積することが必要である。

共有ビジョンをわかりやすい言葉で表し明確にできるシステムをもつこと

ハイブリッド 21 の行動の指標とするため、地域にある様々なビジョンから対話をとおして共有ビジョンを構築し、それをわかりやすい言葉であらわすことが必要となる。また、ビジョンを共有していることを明確にすることで、関係者相互の信頼関係を維持することができる。

ビジョン実現のため時間的目標を設定し、それを支援する学習システムをもつこと

“いつかは”という時間的不確実性と内容の現実性の欠如が伴う場合、ビジョンの実現に真剣に取り組むことは難しくなる。時間的目標を設定し、現実的手段開発のための学習を支援するシステム、現実（現状）を把握し、将来を予測しうるシステムを持つことが不可欠になる。

Plan - Do - Study - Action の PDSA サイクルを常にビジョンを意識しながら回すこと

目標を設定し（Plan）、実際にやってみて（Do）、その結果から学習し（Study）、次のステップ（見直し改善、次段階へステップアップ）を踏む（Action）というPDSAのサイクルにおいて、ビジョンの実現を目指し、絶え間なく向上または改革を成し遂げていくことが求められる⁴。

ビジョン実現に向けた探求をチームで行い、その成果を組織内に取り込むシステムを持つこと

個人の探求のスキルを前提としたチーム活動により職務を遂行し、そこから得た知識・経験等を組織内に取り込み、その共有・活用をとおした創発的進化を可能にするシステムがあること。

³ 「複雑系のマネジメント」（ダイヤモンド社）の中で田坂 広志氏が「管理型マネジメント」から「創発型マネジメント」へのマネジメント・スタイルの転換を提唱しているのを参考。

⁴ 1998年 吉田耕作 早稲田大学客員教授 スタンフォード大学教授

共有ビジョンの実現に向け職員をエンパワーメントすること

ビジョンの実現はスピードも要求される。迅速な意志決定と重い責任を伴う職務遂行に職員が積極的に挑戦することを可能とするエンパワーメントが必要になる。

ビジョン実現に向けた目的重視の組織デザインを構築すること

ビジョン実現に向けた長期・中期・短期の目標に応じて、その達成すべき目標と外部環境の変化に機敏かつ柔軟に対応できる組織デザイン：学習する組織が求められる。

現状を評価し信頼性を確保することで、地域経営における住民とのパートナーシップを維持する

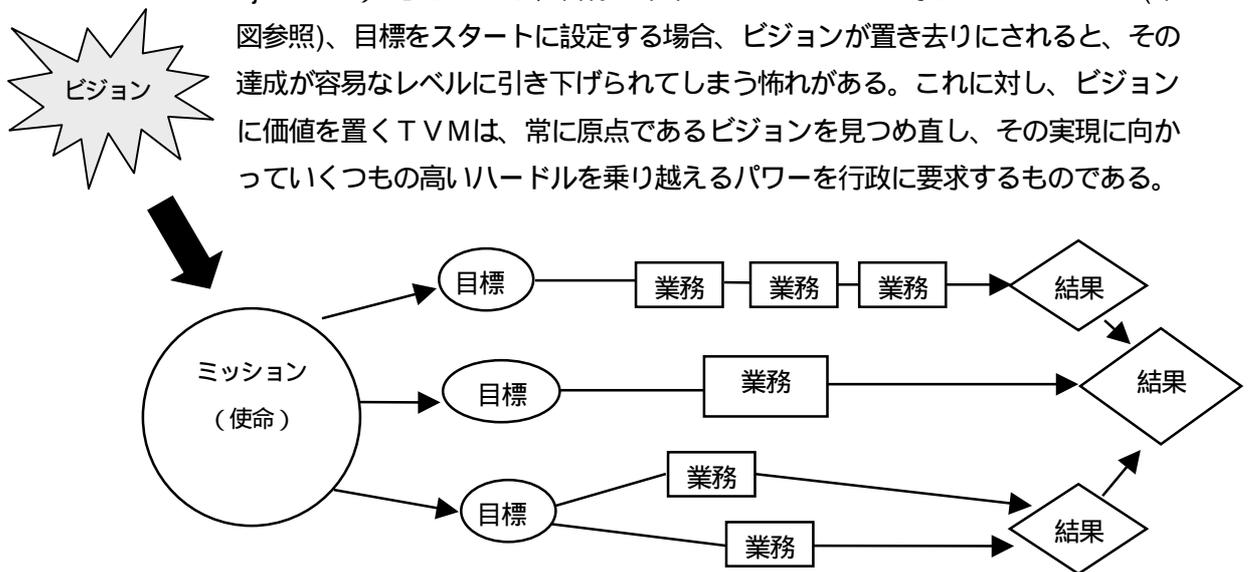
ビジョン実現に向けた行政活動（事業行動と学習）を評価し点検することで、行政活動に対する地域住民の信頼を確保し、パートナーシップを維持する。

こうしたポイントを踏まえ、以下、TVMの具体的内容について行政運営、人事政策、組織デザインの3点から整理する。

(2) TVMの実現

目的志向の行政運営

ハイブリッド21における行政活動の根幹になるものが「ビジョン」である。TVMでは「ビジョン」に価値を置き、「ビジョンは何か、ビジョンを実現するためにはどうすればよいか」という目的志向の行政運営が行われる。類似のマネジメントに「目標による管理（MBO = Management By Objectives）⁵」があるが、目標は本来ビジョンによって導かれるものであり（下図参照）、目標をスタートに設定する場合、ビジョンが置き去りにされると、その達成が容易なレベルに引き下げられてしまう恐れがある。これに対し、ビジョンに価値を置くTVMは、常に原点であるビジョンを見つめ直し、その実現に向かっていくつもの高いハードルを乗り越えるパワーを行政に要求するものである。

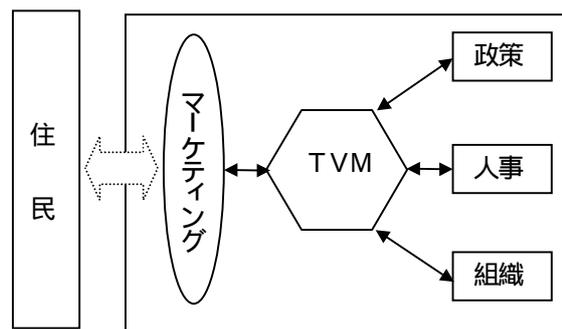


(i) ビジョン創造と実現へのスタート

TVMは、住民の声から「行政に対するビジョン（行政の活動領域とその方向性）」を集約し、それを素に自らのビジョンを創造することからスタートする。ここで必要となることは、まずマーケティング機能の充実である。住民が、「行政はこうあるべきだ」、「こういう地域社会が望ましい」と思っているとしても、それが直接的に語られることは少ないであろう。しかし「行政に して欲しい」といった

⁵ 目標による管理（MBO = Management By Objectives）とは、リザルツ・マネジメント（Results Management）あるいは“結果の割りつけによる経営”といわれるものであり、従業員に自分の達成すべき目標をしっかりとつかませることによって「やる気」を起こさせるものである。

住民ニーズを把握することから、そうしたビジョンを明らかにすることができる。行政に対する要望・苦情・相談等から、住民の満足度に関する情報、政策等に関するクレーム、改善等々、様々な情報を収集し、それらのどこに行政のビジョンを置くかという視点で絞り込み作業に取り組む。そうした作業の結果が行政のビジョンの創造に繋がっていく。そして創造されたビジョンを明確にすることによって、行政のビジョンに対する新たな住民のニーズが形成されていくのである。住民ニーズの変化から行政の進むべき方向性を見だし、行政運営に反映させていく役割をマーケティングが果たしているのである。



(ii) チームによるビジョンの創造・共有・実現

TVMは、ビジョンの創造・共有・実現を成し遂げるため自律的で開放的なチーム制を取り入れる。係・課をビジョン実現という共通の目的を達成するためのチームとして再構築するのである。チームのあり方については49頁で触れるので、ここではチームの運営について検討する。

チームは個人の集合体であるが、その個々の能力の総和以上のものを発揮できるような運営が望まれる。大抵の場合、チームには与えられた目標があり、その目標達成のために必要な能力をもった人材が集められてチームは構成される。チームの目標は全体のビジョンから導き出されたものであるが、そのビジョンをチームでどのように意味をくみ取り、チームのビジョンとしてチーム員で共有できるかが、チーム活動を推進していく上で重要になってくる。チームのビジョンがこれ以上はないという程ははっきりと示されたとき、それは魅力的な未来のイメージとなってチーム員の意欲をかき立ててくれる。

これまで、係・課単位のビジョンはあったとしても単に組織に押しつけられているだけで、構成員に服従を強いるのが関の山であった。そのようなビジョンではエネルギーやコミットメントを促すこともできないし、構成員にやる気を起こさせないであろう。

ビジョナリー・カードの作成

そうしないためにも、TVMではチームが構成された時、新たな任務が追加された時、メンバーが交代した時など、チームのビジョンを(再)構築する作業が必要になってくる。具体的には、チームリーダーを中心に「ビジョナリー・カード」を作成し、内外に公表する。ただし、チームのビジョンをチーム員が心から共有できるものにするには時間がかかる。チームのビジョンは、個々のチーム員が自らのビジョンをチームのビジョンとして昇華していく過程から生み出されてくるのである。チームリーダーは時間をかけて、チームでの話し合いをし、ビジョナリー・カードを完成させていく。このビジョナリー・カードの作成過程は、ビジョンの構築という一見“無駄でくだらない”作業の様に思われるかもしれない。しかし、チーム員に自分自身のビジョンを持つことを奨励する機会を作るだけでなく、チーム員の中に埋もれていたアイデアを表面化させたり、自分たちの責任を再認識させたりする創造的な作業なのである。

チームリーダーの役割

チーム活動がビジョンの実現に向けて最適に行われるためには、チーム員個人個人が自己のビジョンに基づき能力を十二分に発揮することが求められるが、そこで重要な役割を担うのがチームリーダーである。チームリーダーはチーム編成からその運営の責任まで負うとともに、チーム員個人のビジ

ョンの把握やチーム内に組織のビジョンを普及すること等に努める。ビジョナリー・カードに関連する作業は、チームリーダーにとって日常的業務の中心的要素であり、常に進行中で終わりのない業務となる。

チームリーダーはチーム員個人を管理するのが仕事ではなく、職員個人の能力を最大限に発揮できるように導くことが大切な役割となる。ハイブリッド 21 のチームリーダーは「マネジャー」(管理者)ではなく「エマージャー」(創発者)でなくてはならない。⁶

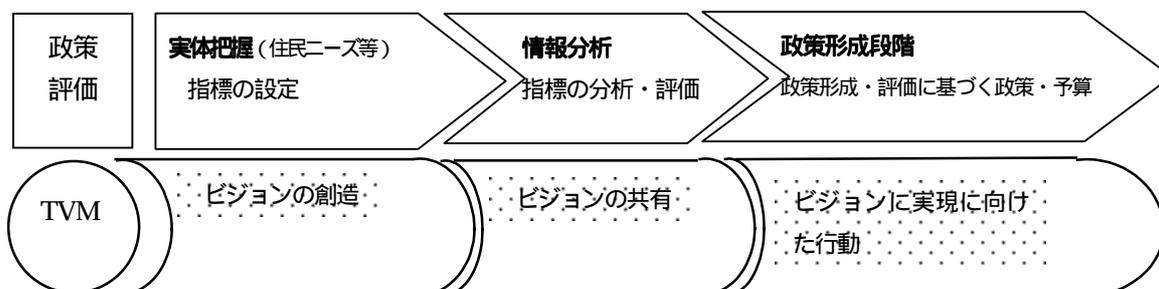
(iii) ビジョン実現に向けた創発のスパイラル～行政評価システム

TVMでは、ビジョンに基づく目的志向の政策評価をマネジメントの中核に置き、戦略的行政運営の実践に取り組む。政策評価がTVMにおいて Plan - Do - Study - Action のPDからSAへと組織的行動に移る際の大きな弾みとなるのである。これまでの行政はどちらかといえばP - D、P - Dの繰り返しで、例え改善があっても従来の枠組みの中での表面的なものがほとんどであり、問題の本質まで掘り下げて改善を図ることは少なかった。TVMでは政策評価の結果を「ビジョン実現」への取組状況を把握する材料とし、場合によっては価値基準をも抜本的に変革させる提言として受け止めるのである。

【政策評価のプロセス】

- 1 実体把握……………住民にとって重要な項目（空気がきれい、老後も過ごしやすい等）の選び出しと、その優先付け。評価指標の選択。
- 2 情報分析……………指標の測定・分析。重要性・緊急度が高いと思われる指標の動きについて評価報告し、住民に問題提起
- 3 政策形成段階…………… 新たな政策、政策の変更、予算の提言を行う

こうした政策評価のプロセスはTVMにおける業務プロセスと関連して、新たなビジョンの創造、共有、ビジョン実現へ向けての行動に影響を与える。



政策評価を導入することで、行政運営を客観的に捉え、行政課題に対する各部門の取り組みを相互の関連から把握することが可能になる。その上で、【目標と成果のギャップを埋めるための学習と創発】 【新たな目標の設定とそれを達成するための学習と創発】といったビジョン実現に向けた創発のスパイラルが実現される。また、評価指標とその結果が、行政組織内部および外部（地域住民）との“行政のビジョン”に対する共通言語としての機能も期待できる。

つまりビジョンを実現することを目的にマネジメントを展開するTVMにおいて、政策評価システムという手法を使うことによって「個人(チーム)の学習・創発の継続性を担保することができる」「ビ

⁶ 「複雑系のマネジメント」1998年 週刊ダイヤモンド編集部+ダイヤモンド・ハーバード・ビジネス編集部(共著)ダイヤモンド社

ジョンや戦略をわかりやすい言葉に置き換え、共有することができる」「組織におけるメンタルモデルを内省する機会を作る」等の効果が期待できるのである。

また、政策評価（の結果）を公開することで、共有ビジョンに向けた成果について、内部の職員だけでなく外部の関係者、特に住民とのコミュニケーションが可能となる。それにより住民を行政運営に取り込み、共に学習する機会を創造することを可能にするのである。

TVMにおいては、(i) から (iii) の各場面で具体的な活動を行なう際の前提（ツール）として、情報技術を活用したネットワークやシステム思考といったものが整備されなければならない。

ビジョンに基づく情報戦略

TVMにおいては、ビジョンの創造・共有・実現のそれぞれの段階で、迅速な意志決定や組織学習に必要な情報交流・共有等を可能にするネットワークやデータベースを構築し、それらを戦略的に活用することが必要となる。

(i) で述べた住民のニーズからビジョンを創造・構築する過程で得た情報はその他の地域情報とともにデータベース化する。そのデータベースは、「ビジョン実現のために必要と思われる全ての情報・知識」が含まれたものである。ヒアリングを行なった日本IBMコンサルティング事業部ではICM Asset web を構築しているが、ハイブリッド 21 でも「ビジョナリー・ベース」として職員に積極的に情報共有に参加してもらう。そのためには、職員の知識・ノウハウ等の情報登録に対し、評価の対象とするなどの動機づけが必要であろう。

また、ビジョナリー・ベースのひとつとして、職員の自己紹介や仕事の履歴、自身のビジョンなど自発的に様々な情報をのせた職員個人のホームページをイントラネット上で開示する方法も考えられる。職員のホームページが組織内で自由に参照できることにより、職員間の相互理解がすすみ、「この法律に関することはこの人に聞けばよい」「環境問題に関する認識が自分と同じであるから共同で何かできないか」といった使い方ができる。

ネットワークをただのコミュニケーションの手段でなく、ビジョン創造・実現に向けた共同作業の手段として活用することで、組織学習が活発に行われ、TVMをダイナミックに展開することができるのである。

未来創造のためのシステム・ダイナミックス

ビジョン実現に向けた政策立案、計画策定の際には、外部環境の諸要因や既存の施策等内部要因など様々な要因の因果関係を系統的に理解することが必要となる。システム・ダイナミックス等のシミュレーション技術を利用することで、意志決定時において因果の視点を敷衍して、組織活動全体の複雑なプロセスを解明し、モデルとして理解することが可能となる。

地域における出来事は、正・負の要因が複数関連しあって構成されている。そうした事象に対し、システム・ダイナミックスを活用することで、固定観念を払拭する、要因間の相互作用によってマネジメントを理解できる、目先の問題の「ウェイト」が明らかになる、問題解決の手順が明らかになる、創造的「予測」が可能となる。

また、これまでの組織における学習は、すでに起こってしまった事象の検証を中心とした「追隨的」な学習であり、環境の変化に追いつくことはできないという限界が指摘されていたが、シミュレーション技術などを有効に利用することで、環境変化を先取りした「先行学習」「創造的学習」が可能となるのである。その場合に、時として「今までのやり方では問題が解決できない。住民ニーズに応えられない」といった壁にぶつかるかもしれない。しかし、その時点で、複雑に関連し合うかに見える諸問題の

本質的な原因を見抜き、さらに将来的に障害になり得る問題を把握することができれば、「今までのやり方でない方法」を考え、新たな対処方法を考慮しながら計画を作っていくなど、より実効性の高い政策策定・業務遂行が期待できる。

TVMでは、情報分析技術により将来を予測するだけにとどまらず、ビジョン実現という目的を持つことで、未来を創造する行政運営を目指しているのである。

自己実現型人事政策

(i) 庁内分権による自己実現と学習の促進

TVMでは、住民や現場により近いところの職員に意思決定の権限を委譲することで、住民の満足度のいくサービスの提供等を可能にするとともに、権限を委譲された職員の起業家精神を醸成し、個人のビジョンに基づく職務遂行と学習への積極的な取り組みを期待する。

これまでの官僚制組織では効率を重視し、職務を専門分野毎に細分化し、内容を規定した上で、組織の誰もが決められたとおりに取り組んできた。そして、上の判断に盲従することが要求される状況下において、組織的にちょっとした工夫をすれば応えられそうな住民の要求に応じられないというジレンマが職員のやる気を失わせることが多かった。TVMではチームあるいは職員に業務や立場に合わせて業務プロセスや職務デザインまで自己変革できる権限を与えるようにする。目的実現（住民の満足度向上）のために創造的な努力ができる状況であり、結果を出せば、自己実現による職員の満足度も向上し、それにより結果として住民の満足度の向上というサイクル（スパイラル）が出来上がっていく。

しかし、権限を与えることによって、似たようなケースで職員個人個人が独自の判断に基づきバラバラの行動をしてしまうことがあれば、組織全体としての一貫性、整合性がなく、個々のケースで処理が完結できても場合によっては住民の信頼を失う恐れもある。こうしたことを招かないためにも、チーム、職員へのエンパワーメントの前提には、ビジョンを共有しているという連帯意識を持てる職場づくりが必要である。

(i) オープンな人事政策

個人の能力を最大限に発揮させ、ビジョン実現への意欲を持続させるためにも、成果に基づいた客観的人事評価が不可欠となる。しかし、客観的人事評価による能力主義の導入は、職員間で過度の競争を生み出し、場合によってはお互いをライバルと見なし、協力して行うチーム学習等の共同作業に支障を及ぼすといったことが懸念される。

また、これまでの行政は終身雇用が確保されながらも“失敗は許されない”といった減点主義の人事評価を行っていたため、職員のチャレンジ精神を萎縮させ、新たな挑戦を阻んできたり、たとえ結果的に失敗であっても、それを認めようとしないうえに失敗から学習することさえできないといったマイナス面がみられた。能力主義の人事評価がこうしたマイナス面を強化してしまうことは避けなければならない。

そのためには個人の評価に、チーム活動を通じたチームとしての評価を反映させ、協働へのインセンティブとしたり、顕在化した能力による評価だけでなく、潜在能力をも加味する成果主義をミックスすること⁷等が必要となる。顕在能力以上に潜在能力の評価は困難だが、将来の可能性を重視することも大切なのではないだろうか。TVMでは、例えばビジョンの実現に向けた共同作業への貢献度を評価するとともに、学習能力を職務遂行のための潜在能力として評価の対象にし、職員の将来性に期待していることを表明することによって、より積極的に学習への参加を促すようにしなくてはならない。

⁷ 「ラーニングシフト」根本孝 同文館 1998

そして、こうした成果に基づいた客観的人事評価を行う場合、評価項目とその結果をオープンにしないてはならない。さらに評価について職員に説明する機会を設けるなどの努力も必要であろう。そうした努力によって、たとえ評価結果に納得が行かない場合でも理解し合えることが可能になってくる。

人事制度は、組織が個人を評価するものであるが、逆に個人が組織を評価する際にも使われる。職員が「組織は、自分をこの程度しか認めていない」といった判断をし、不満を持つとしたら、ビジョンに向かって能力を提供しようという気にはならないだろう。密室人事によって職員の組織に対する信頼を失うより、オープンな人事制度を運用し、「組織はちゃんと自分に目を向けてくれている。頑張れば報われる」といった信頼関係を構築することがTVMを展開する上で、必要不可欠なのである。

(iii)多様な働き方

TVMでは、職員それぞれの生活環境、例えば夫婦共働きで子供を育てている・介護老人の世話をしなくてはならないといった状況を考慮すると共に、職員の労働に対する多様な意識変化をも反映できるような選択可能な勤務条件を整える必要がある。個々の職員が自己実現に向け、情熱を傾けて職務に当たれるように、自分の生き方にあわせた働き方ができる選択肢を用意する必要性があるのである。

そしてそれは、制度的に保障されているだけでなく、実行されるものでなければならない。なぜなら、自分の家庭生活を犠牲にして働くこと、自分の生き方と矛盾しながら働くことは、いくら自己の能力を發揮できる仕事だとしても、自己実現には至らないと考えるからである。

具体的な選択肢としては、労働時間の選択制（家庭環境に左右されない独身者でも本人の意思に基づき短時間労働を求めることもあり得る）、フレックスタイムの導入、テレワークなどが挙げられる。こうした、自分にとってのよりよい生き方と自己実現のために情熱を傾けて働くことが両立できる職場を構成員たる職員に提供することで、職員個人のビジョンを持つことを可能にし、モチベーションを高められるのである。

(iv)能力開発

TVMでは、職員がチームの中でビジョン実現に向けて能力を發揮することを求めており、そのプロセスにあるいくつものハードルを飛び越えていくだけの能力が要求される。そのため自己の能力を常に磨き、高めていく自己研鑽が不可欠になってくる。

第1章で見てきたとおり21世紀の市民社会は複雑な社会問題を多く抱え、行政もそうした問題解決に向け高度な政策展開が要求される。その中で職員が、ものごとの原因と結果の相互関連性を把握し、変化の過程を理解し、複雑なシステムの構造に目を向けるシステム思考を強化し、学習を行うためには、チーム活動を通じてそれらを身につける(OJT)と共に、自己学習が必要となってくる。

21世紀は情報技術の進歩もあって、自己ペースでの学習方式、CBL⁸やビジネスシミュレーション⁹といったコンピュータやインターネット、イントラネットをベースとした学習方式が可能になる。また、国内にとどまらず海外も含めた遠隔地教育も可能になり、能力開発のためのサービス提供者はこれまでの組織内の研修担当部門から外部資源を活用したものになるであろう。それは外部機関による教育訓練だけでなく、より専門的な事柄、事象に関しては大学等研究機関の利用も可能な連携が考えられる。組織内の研修担当部門の役割は、これまでのみずから研修プログラムを開発し、提供するといった役割が

⁸ computer based learning の略。コンピュータを活用した自己統制学習プログラム。誰でも、どこからでも、いつでも学習できる遠隔学習も含む、それぞれの学習者が自己のペースに合わせたマルチメディア機器を活用した学習。

⁹ 学習者がコンピュータ上で業務上直面しそうな課題を疑似体験し、課題を解決するまでの過程で、意志決定・課題解決能力といったスキルや各種知識を自然と身につけられるトレーニング方法。

ら、外部資源を利用した学習サービスの媒介者へと変革すると共に、個人の能力開発が全体のビジョン実現につながっていくように戦略的に取り込まれるようにしなければならない。

こうした学習システムを利用して、職員個人は、職務遂行における自己実現の可能性を求めて、スキルアップしていくことが日常的に可能になるのである。

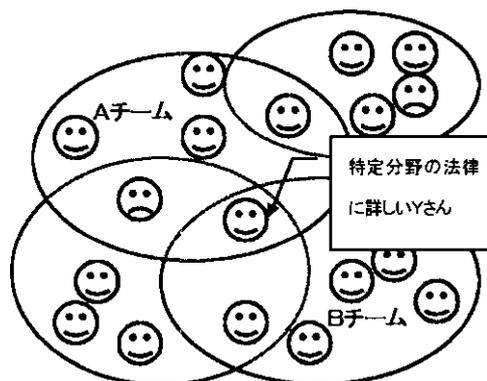
学習する組織デザイン

(i) 学習するチーム

TVMは、自律的で開放的なチーム制を取り入れ、係・課をビジョン実現という共通の目的を達成するためのチームとして再構築することは先に述べた。それは、上位のビジョン実現のために必要な能力を持った人材を集めて構成されるプロ集団として構築される。

このチームによる「チーム学習」(チームによる職務遂行)では、チーム員が互いに激励しあい職務を遂行する。チーム員がチームのビジョン実現に向かって個々に学習した成果がチームに反映され、チームのビジョン実現の原動力となる。先に述べたビジョナリーカードの作成等をとおしてチームのビジョンが共有され、チーム学習が浸透していると、このままではビジョンの実現には難しいという場合、手段・方法の再検討をはじめ、チーム編成上の問題、つまり人員の不足、あるいは余剰人員の整理といったチームデザインまで学習が及ぶ。

その際、駒合わせをするように人を異動させるのではなく、一人の人間がいくつかのチームに属することも可能にすることによって必要な能力を確保することもできる。例えば、Aチームで特定分野の法律に詳しい人材が必要になったとき、最適な人材としてBチームのYさんがいたとしよう。BチームでもYさんを手放したくない場合、Aチーム、Bチーム、Yさんの三者で仕事の分担など調整して可能であれば2つのチームに属することもできる。仕事・時間等調整がつけばYさんは2つ以上のチームに属することも可能かもしれない。あくまでもビジョン実現に向けて必要な人材が必要だけ確保できることが望ましく、チーム間の垣根を低くして組織全体として人材を有効に活用できるようにはならなくてはならない。



そして優秀なチームはハイブリッド 21 内の内部参照モデルとして他のチームの目標・参考になり、チーム同士の学習が行われる。そしてチーム単位の学習がハイブリッド 21 の組織学習となり、環境等の変化に応じつつ、ビジョン実現のために最適な組織へと自らを変えうるのである。

(ii) 学習する組織デザイン

TVMにおいてはチームが組織の核になることは既に述べた。それぞれのチームにおいて目指すべき方向性や業務を進める上での信念といったビジョンが創造・共有され、そのに基づき業務が運営される。

しかし一方で、TVMにおけるビジョンの創造・実現・蓄積という流れに合わせた組織デザインを考えることも可能である。それはチームそのものがTVM全体を貫くビジョンの流れのどこに位置するかということを整理する前提となるものである。

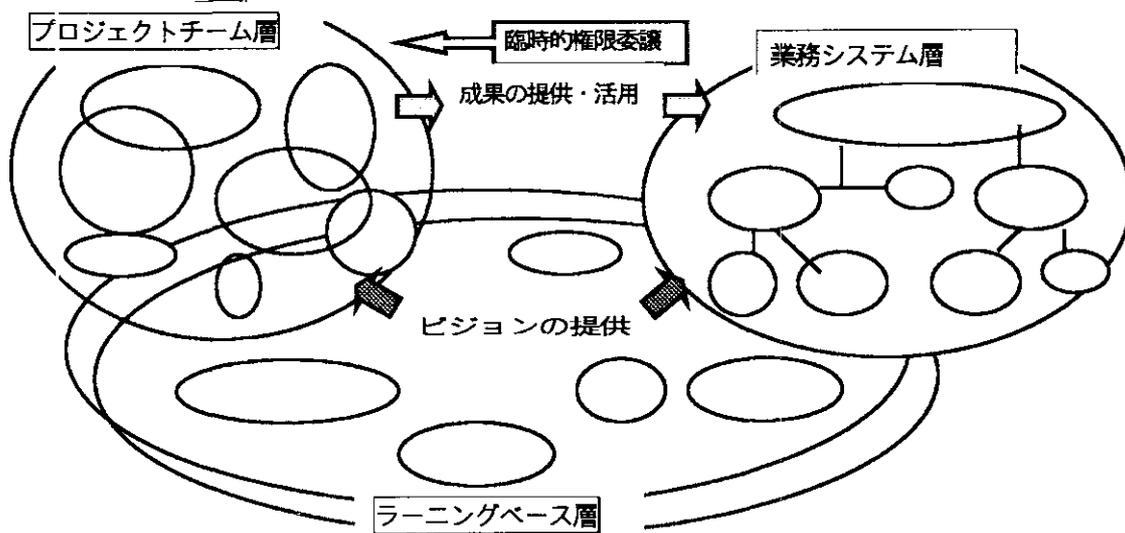
この視点でチームを分けると、ビジョンの具現化を担う“プロジェクトチーム層”、ビジョンに向かって業務を遂行する“業務システム層”、ビジョンの共有(組織内への普及等を含む)またそこから新

たなビジョンの創造を行なう“ラーニングベース層”の3つになる。全体のビジョンに向かって果たす役割は各層で異なるが、そこで行われるべき学習内容・レベル等も違って来る。それぞれの層において、期待される学習が最適に行われるような組織デザインが追求される結果、全体として多様な組織デザインになってくる。これらの3層について整理すると下表のとおりである。

	プロジェクトチーム層	業務システム層	ラーニングベース層
機能	ビジョンの具現化	ビジョンの実現	ビジョンの創造・普及・共有
業務内容	課題対応型プロジェクトチームによる、新たな行政サービスや業務デザインの開発、戦略的政策立案などの創造的な「組織進化」型活動	ビジョンに基づく一般的な業務活動	ビジョンの創造、またそれを他の2層に提供し、組織全体でビジョンの共有を図る媒介活動
学習レベル	ビジョン実現のための政策的手法といった創造的学習	業務プロセスの効率化や公正の確保の手段	ビジョン創造・実現に向けた組織学習の基盤となる学習 / 「学習のための学習」
組織デザイン	非階層型 チームのビジョン達成後、発展的に消滅する	ヒエラルキー型組織 伝統的な「階層・分業・専門化」が特徴	高度な専門知識・技術を駆使して専門業務（マーケティング部門等）を担当する恒常的なチーム 業務によって非階層・階層のどちらもあり得る
部門イメージ	部局横断的な政策研究チーム（検討委員会）	一般の室課	広報広聴課・企画課・情報システム課等ミックス
要件	成果がきちんとフィードバックされるシステムが制度化されていること。 綿密なジョブ・マネジメントが行われること。 ← 臨時的権限委譲	プロジェクトチームの成果を柔軟に採用し、かつその成果を迅速に実現するために階層をできるだけ簡素にする。	他の2層の学習を促すだけの影響力を行使できる権限を付与。トップ直属の機関として位置づけることも考えられる。

これまでの縦割り型組織では、自部門の中で業務遂行が完結することが多く、相互理解に基づく共同作業や情報・知識の共有など組織全体が一体となって目的に向かって行動することは苦手であった。ハイブリッド 21 では、これらの3層をネットワーク型にし、各層の学習の成果が他の層へと波及し、更なる学習による発展を可能にするとともに、それぞれの短所を補完し合うようにすることで、全体として最適な組織デザインとなり得るのである。

ハイブリッド21の3層のイメージ



提言編 ハイブリッド 21 (TVM) の実現に向けて

これまでの検討を踏まえ、本提言編ではハイブリッド 21 の実現に向けた施策のあり方について、「実現のための具体的なマネジメント」とハイブリッド 21 を導入する上での「組織文化・風土の変革プロセス」という両面から検討した。

1 ハイブリッド 21 実現のマネジメント

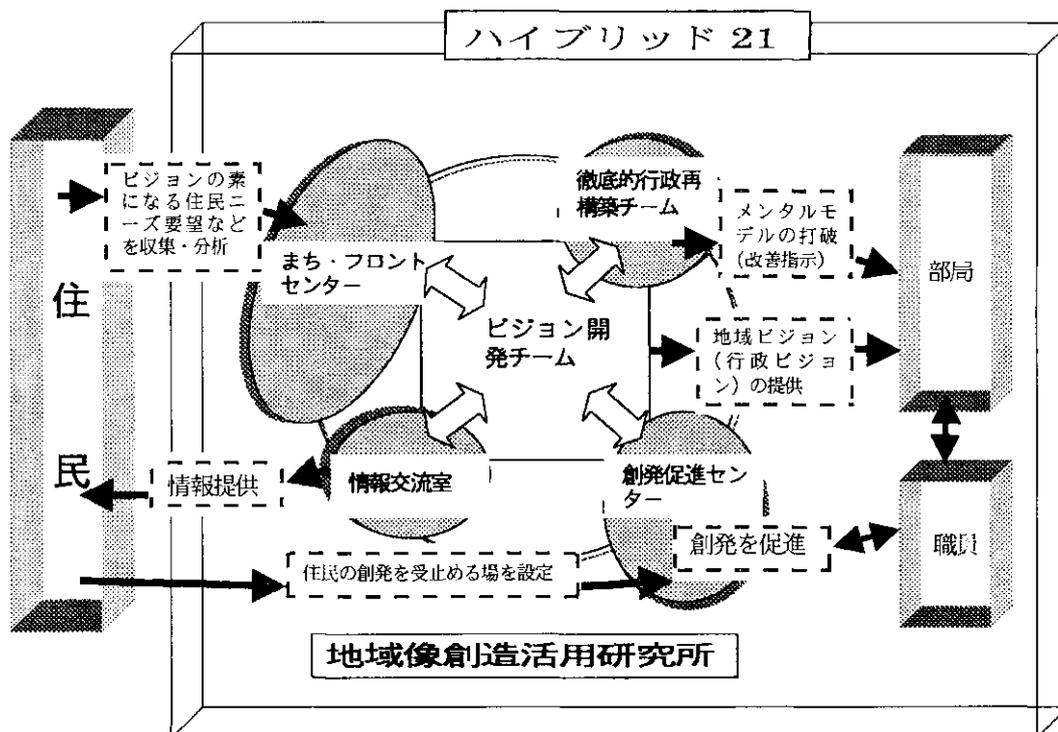
(1) 地域像創造活用研究所を創設する

住民のニーズや要望を地域環境の変化とともに的確かつスピーディーに把握し、それをビジョン創造に結びつけるとともに、地域の主権者である住民の信頼を前提とした行政運営の確保のための内省機能を含む組織として、「地域像創造活用研究所」を創設する。これは従来の縦割組織の中ではバラバラであった機能を、「ビジョン」を軸として横断的に再編成するものである。

地域像創造活用研究所とは

地域像創造活用研究所は、行政が、住民との信頼関係を前提として「地域のビジョン」を創造し、その実現に向けた活動を行う、ハイブリッド 21 の核となる組織である。その活動は行政内部の学習や行政と住民相互の学習を促すなど、行政及び住民がビジョンに向うための先導的役割を果たすものでなくてはならない。

地域像創造活用研究所の組織構成とその機能（イメージ）



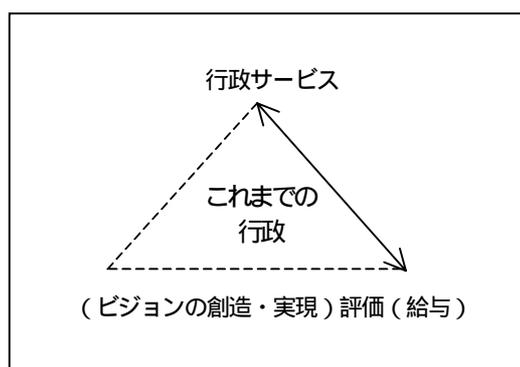
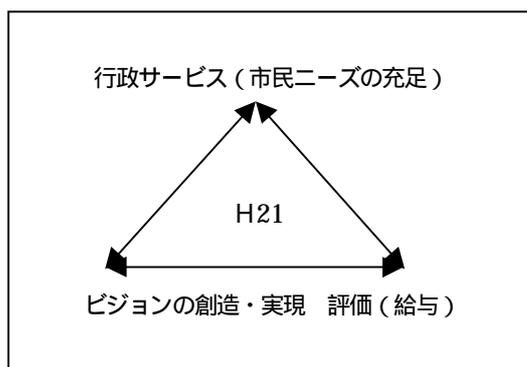
地域像創造活用研究所の機能

担当部署	機能	内容
ビジョン開発チーム	地域ビジョン・行政ビジョンの創造	まち・フロントセンターや創発促進センターで蓄積された情報を「地域で何ができるか、どんな政策が展開できるか」という視点で分析し、地域（行政）のビジョンを創造する。また、その結果を組織内に提供しチーム活動等に反映させる。
まち・フロントセンター	ビジョンの素材を収集・蓄積	その場で処理できない“住民からの苦情や要望”であっても、ビジョンの素材となる情報として収集・類型化し、蓄積する。
徹底的行政再構築チーム	ギャップを把握し行政のメンタル・モデルを改善する	“チームのビジョン”と“住民のビジョン”とのギャップを把握し、その原因を追求する。ビジョン自体が問題であれば、新たなビジョンの創造に向かうが、ビジョンではなく、その実現のための手段等に問題がある場合には、「住民が望むことをなぜ行政ができないのか」という顧客志向の視点で、行政のメンタルモデル（パラダイム）まで掘り下げてその障害を追求し、変革へのアクションを起こす。
	ゆらぎを起こす（部局への改善指示）	住民からの直接的な改善要求はなくとも、行政に対してネガティブな情報がある一定の基準に達した場合、関係部署に改善等（ビジョン・方法の見直し）を直接指示する。それにより、ハイブリッド21の中でアクション（ゆらぎ）を起こす。
情報交流室	内外に情報を公開する	行政情報を住民に対し積極的に提供・公開し、住民のビジョンや行動についての学習を促進する。また、組織内部の職員に重要な情報を開示し、学習への行動を促すと同時に、その前提となる個々の職員の組織への信頼感を高める。
創発促進センター	住民の創発を受け止める	「ビジョン創造」のきっかけをつくるため、インターネット等のネットワークを利用して、住民が自由に意見を交換し合える場（電子会議室など）を設定する。センターは場の設定と最低限のルールによる管理を行い、実際の運営は住民に任せる。
	職員の創発を促す	職員提案制度の事務局として、提案に含まれている職員のビジョンや知識を収集・類型化し、蓄積する。 また、その内容をイントラネットのWebで公開し、多くの職員の手（知識・経験等）が加えられるような場を設定する。そして、その結果不完全な提案が完全なものになれば、新たな提案としてビジョン開発チーム等に引き継ぐ。

(2) ビジョンとチーム活動を軸にした人事制度

- TVMトライアングルを導入する

ハイブリッド21における人事制度として、**市民ニーズの充足 - ビジョンの創造・実現 - 職員の評価（給与）**を3つの頂点とするTVMトライアングルを導入する。このトライアングルでは、ビジョンの創造・実現に関連づけてサービス提供等の業務を遂行することが、自らの評価（給与）へと結びつく。



TVMトライアングル

トライアングルの意味

これまでの行政は市民に対しサービスを提供することがその使命であった。しかし、行政を取り巻く環境の変化を考えると、21世紀における行政の役割は、「直接的なサービス提供」から、「行政のビジョン、またそれに基づくサービス提供の枠組を提示し、かつ必要に応じ実行していくこと」に変化すると考えられる。

「Aというニーズは所与であり、それを充足するためのサービスを提供するためXという事業は必要だ」との論法で、これまで行政は運営されてきた。Aというニーズが本当にあるかどうかを問うことはタブーであった。例えば、行政情報を市民に提供する手段として、市の広報紙が発行されてきた。そうした広報紙の見直しが行なわれる場合でも、その必要性そのものではなく、どうしたら内容が充実できるかという論点が主流となっている。しかし、広報紙をほとんど読んだことがない人が現実にいることや、地域社会においても情報通信技術等が大きく進歩しつつあることなどを考えると、広報紙による情報提供という制度が本当に必要かどうかをまず検討すべき状況となっていることが分かる。実際には廃止ということにはならないにしても、そうした視点から考えて、初めて制度本来のあり方が検討できるのではないか。

ハイブリッド21では、そうしたサービス提供のあり方、またそのルールを検討する前提としてビジョンの創造・共有ということが重要視される。そこではサービスの提供方法だけでなく枠組そのものを提示しうる職員が求められるが、そうした職員を評価する仕組みがTVMトライアングルなのである。

TVMトライアングルにおける具体的施策

i ビジョンの創造・実現への貢献度を評価

個人・チームがどのように組織活性化、さらには組織のビジョン達成のために活動しているか、その貢献度を評価する。個人・チームの業績にプラスして、新しいものに挑戦している度合、及び個人・チームが持つ知識・技術・ノウハウ等を公開し、それらの共有化に貢献している度合を評価する制度を構築する。知識の共有化への取組は件数でカウントするが、その知識には失敗した事例などを含めていくことにより、新しいことに挑戦する姿勢を奨励する。実際の評価では、各チームによる目標設定・達成度評価したものを提出してもらい、それに対する評価を行う。

ii 職員の自己実現を目指す多様な人事配置・昇進制度の整備

ハイブリッド 21 では、組織内において職員の自己実現をいかに達成するかが重要であり、人事政策もそうした方向で取組むことが求められる。

滅私奉公的な組織への忠誠心により職員を序列化するのではなく、それぞれの職員の個性、社会状況等を尊重して、なおかつ多様な人事配置・昇進制度を構築することが大切となる。職務に全力を傾注することは当然であり、それを職員に求めることも当然であるが、「家庭や地域社会を省みることができない人間でも、業務さえ円滑に遂行できればよい」との認識は排すべきである。

ある銀行では、転勤せずに支店長まで昇進できるという職制が導入された。その制度には2つの意味があるように思われる。1つは地域密着型のスペシャリストの養成、もう1つは一部の幹部候補生に限られていた昇進制度を改め、それぞれの支店で眠っていた多様な人材を掘り起こすことにより、組織の活性化を図ることである。それは「昇進するためには転勤するのは当然だ」というこれまでの固定観念を打破する試みであり、そうした挑戦が21世紀の行政組織にも求められているのである。

iii 自由設計人事～年功序列を排す

行政組織においては各所属・出先機関のそれぞれのポストによって職階が決まっており、そのポストに応じた人材を配置していくことが通例であった。しかし、社会状況の変化に迅速かつ的確に対応していくためには、その時々に応じて様々な組み合わせの人材を柔軟に配置することが必要である。ポスト対人間の固定的な1対1の対応ではなく、組織内の職階比率や人件費の総額などが決められた大枠の中で、必要に応じ柔軟に対応できる人事配置を検討すべきである。

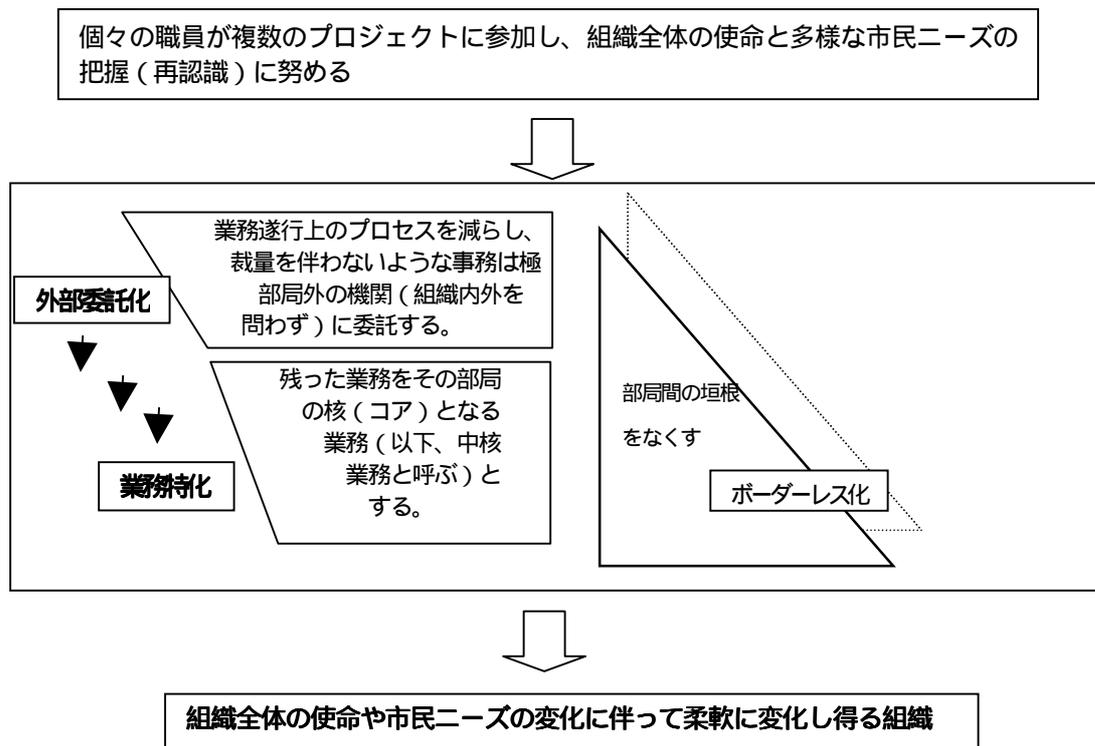
また、幹部職員の登用も、個々の職員を管理するといったマネジメント能力ではなく、組織全体で最適な人的配分をいかに達成するかという能力に基づき行われるべきである。

(3)混合型行政組織 - ハイブリッド・デザイン・システムを構築する

(2)で述べたTVMトライアングルを組織面から支援する混合型行政組織“ハイブリッド・デザイン・システム”を構築する。ハイブリッド・デザイン・システムは、「並列でありながら職員が互いに密接な連携を保っている」、「権限委譲が進み意思決定者が多数いるにもかかわらず、ビジョンの共有によりそれぞれが統一した方向性を持っている」組織である。

ハイブリッド・デザイン・システムの構築プロセス

ハイブリッド・デザイン・システムを構築するために下記のプロセスを整備する。



ハイブリッド・デザイン・システムにおける具体的施策

i 役所内委託制度

各所属は中核業務に所属の人的・財政的資源を集中して、中核業務に特化するようにする。中核業務については、現在より専門性を高めて、役所内から受託できるような体制を整える。将来的には役所外からも受託できるようにする（例えば講師派遣など）。その他の業務については大幅に外部（役所の内外を問わず）へ委託して、人的・財政的な効率性を高める。

ii 10%ルール

職員の業務時間の 10%以上を部局横断的なプロジェクトに当てて、部局間の意思統一を図る。そうしたプロジェクトは現在でもあるが、どちらかというとも本来業務からはずれていて非日常のものである、という認識があるのではないだろうか。そうした認識を改め、日常的にプロジェクトに関与していくようにする。

iii 住民参加プロジェクトの普及

住民参加型のプロジェクトを日常的に設置して、行政と住民の垣根をなくす（低くする）、プロジェクトの成否が職員・住民の双方に依存するようプロジェクトを構築して、地域運営の学習の場となるようにする。行政と住民の垣根がなくなり、職員・住民の将来像を明確にすることができれば、その将来像を目指してハイブリッド・デザイン・システムを核に住民の意向を反映した行政運営をしていくことができる。

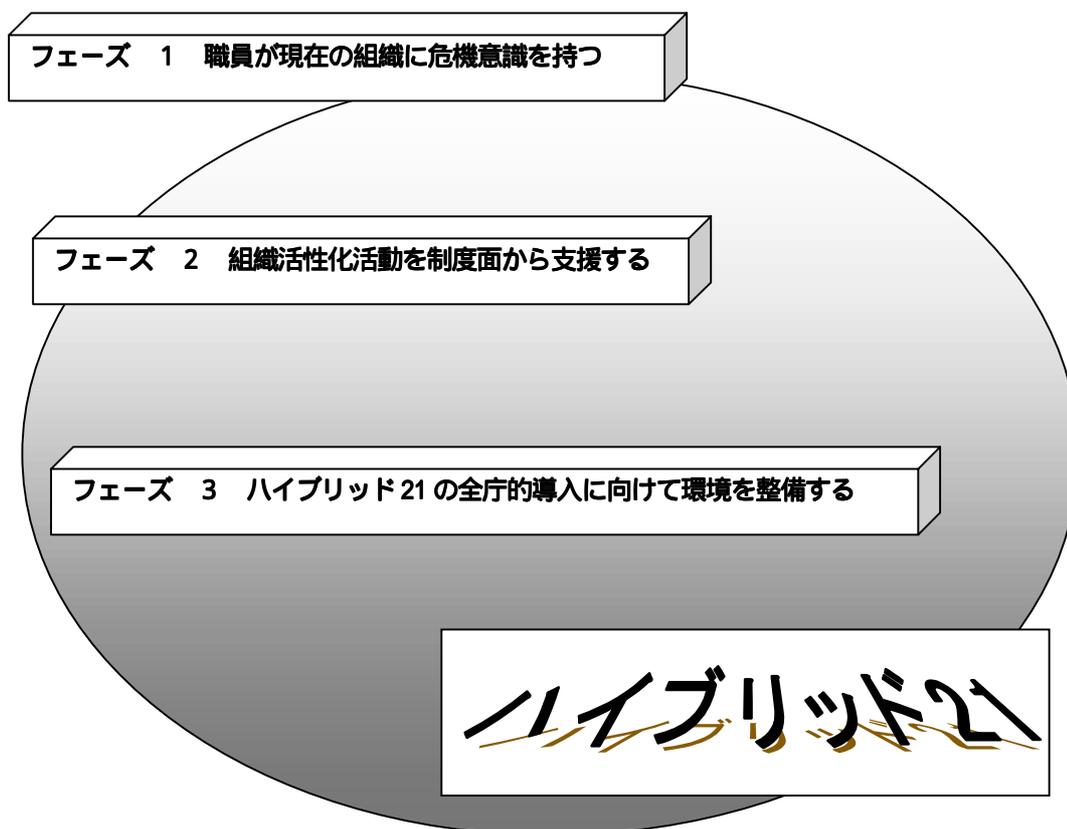
iv 自己実現型組織～自己実現を行やすい組織

部局間の垣根がなくなり、組織全体の使命と自己の業務との距離が縮まれば、職員個人の業務による組織の成果が分かりやすくなる。部局間の垣根は、各部局の人材・業務の専門性に起因している部分がある。その専門性は部局の存在意義を保っていくために不可欠であるため、無くすことは出来ないが、役所内委託制度などを通じてそれをオープンにしていくことによって、相互理解を深めていくことは可能である。そうした活動を通じて部局間の垣根を少しずつ低くしていき、職員個人と組織との意識上の距離を縮めていくことで、自己実現型組織を指向していく。

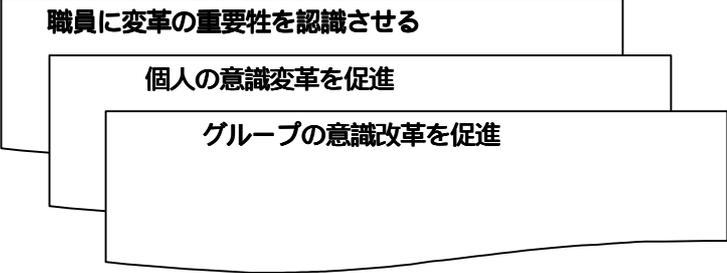
2 ハイブリッド 21 へ向かう組織文化・風土の変革プロセス

現行の硬直的な行政組織から 21 世紀の地域社会に適した柔軟な組織へと変革するには、まず職員が現在の組織に満足することなく、変革する意識を持つことが必要となる。職員一人ひとり、もともと組織の安定を望む傾向にある。行政組織では、業績・利益などの分かりやすい指標がなく、また何かの指標によって職員の給料が大きく変化することもないため、職員は、組織の状況と給料・処遇とは関連がなく別々のものであると考えている。しかし、組織が地域社会に対してその責任を果たしていくためには、職員が組織と密接な関係を保っていくことが必要であるとともに、職員自身が自己実現を図るためにも、自分の行動と組織の状況との関連性を意識していくことが必要となる。それがハイブリッド 21 を実現する上で、最大のポイントとなる。そうした、職員の意識変革のために出来ることは何か、ということについて、この節では検討する。

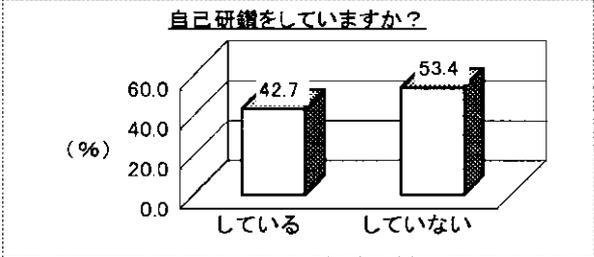
変革のステージ



フェーズ I
 職員に現在の組織
 に対する危機意識
 を持たせる



先に触れた神奈川県内の市町村職員を対象に「意識調査¹」では、多くの職員が現在の組織の状況に満足しているわけではないが、このまま何とかやっていくしかないと考えていることが読み取れた（31 頁参照）。同時に、自己研鑽をしている職員も少なくない（右グラフ参照）ことが判明した。今後の組織は次第にフラット化して、職員個人の裁量が拡大していくと言われているが、本研究チームでもそうしたアプローチのためのシステム作りについて言及している。では、どうしたら職員は自らが変わり、組織変革することを考えるようになるのか。様々な要素が考えられるが、1 つのきっかけは“危機意識”である。組織が硬直化してその使命を果たせなくなれば、職員の自助努力も報われなくなり、職員の存在意義も薄れる。また、職員と組織が密接な関係を築けなければ、職員の意欲がそがれ、職員も組織もその使命を果たせない。こうしたジレンマを解決し、自己実現や仕事を通じた達成感を味わうためにも、職員は努力して組織変革を行う必要があるのである。



職員に意識変革・組織変革の重要性を認識させる

各所属でそれぞれの組織の現状、今後の方向性等に応じて次頁のようなチェックシートを作成し、職員の意識をチェックする。その結果を分析することで、組織の現状と職員の意識とがいかに乖離しているか、また、各職員は仕事を通じた自己実現の方向性を認識することが出来る。

「YES」の回答が多い職員は組織変革のビジョンを持っており、変革の中心的存在となれる、「YES」が少ない職員は組織構造への関心は薄く組織変革が必要であるとは思っていない、というようなことが傾向として読み取れるであろう。

¹ 意識調査の全体は、本編第3章第1節4及び資料編3参照

チェックシート(例) YES、NOで回答

1. あなたの現在の職場(所属)がなくなる可能性があると思いますか。(YES, NO)
2. あなたは、現在の職場環境を向上するために何か努力をしていますか。(YES, NO)
3. あなたは、仕事を通じて組織の限界を感じたことがありますか。(YES, NO)
4. あなたの組織の将来像を考えたことがありますか。(YES, NO)
5. あなたは職場で必要とされていますか。(YES, NO)
6. あなたの職・給与は変わらずに、裁量が大きくなることは良いことですか。(YES, NO)
7. 自分の才能を生かせる職につきたいと思いますか。(YES, NO)
8. あなたの仕事の結果が、素早く組織内外の人に分かることは良いことですか。(YES, NO)
9. 仕事のやり方は組織の文化や風土で変わってきますか。(YES, NO)
10. あなたの組織が破綻する可能性があると思いますか。(YES, NO)
11. あなたは、組織の活性化がすぐに必要であると思いますか。(YES, NO)

個人の意識変革を促進する

(i) 個人の意識変革を促進

ロールプレイング(role playing)型の研修を行い、職員・所属長・市民などの役割をお互いに交換して演じるにより、自分の職務の位置づけを改めて認識するとともに、行政に求められていることを理解する。その体験により、組織変革への動機付け・姿勢を確実なものとする。

(ii) ビジョンの重要性への気づきを促す

ビジョンの重要性に対する認識を深めるため、懸賞論文の募集や職員向けのフォーラムを実施する。問題意識のある職員からさまざまな提言を募り、その情報を交換することによって職員の意識革新を促進して、組織変革への土壌を醸成する。また、活力ある組織の重要性を認識して、そうした組織を目指し、また情報交換の場とする。

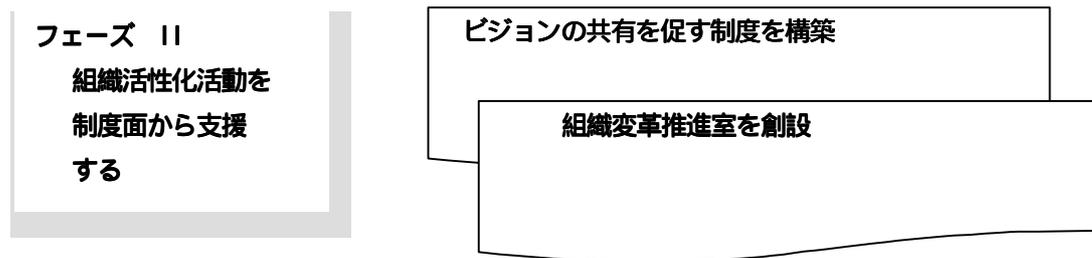
グループの意識変革を促進

(i) リーダーの育成

各セクションにおいて、組織変革(ビジョンの共有化)を推進するリーダーを養成する。リーダー候補は係長などから選出して、職場における変革への雰囲気作りに努める。職場での危機意識、つまり組織が活性化しなければその使命を果たせない、との認識を持つことが出来れば自然と職員それぞれが危機意識を持つようになる。

(ii) グループ活動の促進

組織活性化に取り組むプロジェクト・グループの活動を登録・支援する制度を創設する。優れた取組は表彰して、その活動を奨励する。グループの活動は複数の職員が関与しているため、危機意識を持った職員がひとりでいればその影響を受け、グループ全体が組織活性化へと向かっていく可能性がある。そうしたグループを育てていくことで、組織のパフォーマンス向上をはかる。



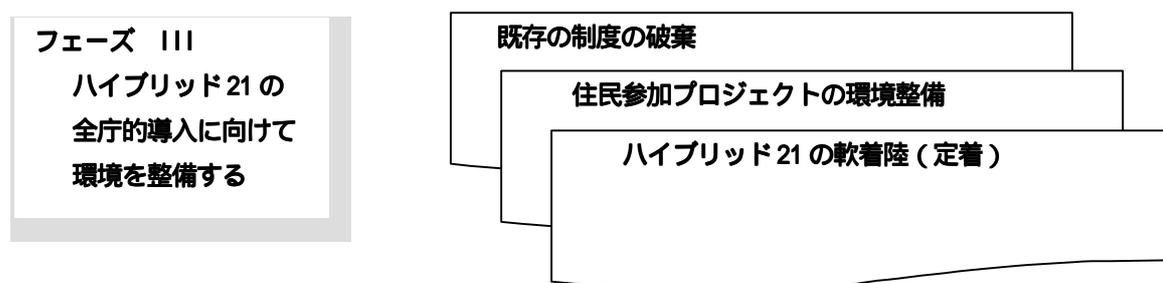
フェーズIでは、職員が危機意識を持つ重要性について述べた。次に、制度の面から職員の行う組織改革を支援・補強して組織の活性化を図る。

ビジョンの共有を促す制度を構築

情報交換制度をIT²（情報技術）などを活用して整備し、ビジョンの共有を促す環境を整備する。LAN³やイントラネット環境を整備して、同じ職場内や関連部署の職員だけでなく、普段顔を会わせない人との間でも情報を共有する。それにより、個人レベルの問題解決能力は向上し、組織としての能力も向上する。また、軽易な内容・検討課題に対する予備情報などが関連部署で共有でき、折衝の前提条件を相互に認識することが容易になる。

組織変革推進室を創設

これまでの取組（実績）がある程度蓄積されたところで、研修担当課などを改組して組織変革推進室を設置し、組織活性化のためのリーダー育成・各種研修・グループ活動の奨励・情報交換制度の構築などをさらに推進していく。同推進室では職員に危機意識を持たせて、組織の文化・風土を変革して活性化することにより、最終的にハイブリッド21を導入できるよう、環境を整備していく。多様な価値観を持った職員が、ある方向への組織変革を目指すことが出来るよう、有形・無形の制度を導入して活動を支援していく。



ハイブリッド21による行政システムの考え方が広まり、制度面からも奨励されて職員の意識変革の動きが顕著になった段階で、組織制度としてのハイブリッド21を導入する。これを全庁的に導入して、組織全体として機能させるためにはどのようにすればよいか、そのプロセスについて述べる。

既存の制度の破棄

既存の制度との整合性を図ることなく、新たな業務フローにより組織の使命を達成できるようなシステムを構築する。従来の制度との整合性を図ると組織変革は中途半端に終わり、業務はより煩雑となる恐れがある。新しく業務の流れを作り直して、その流れに沿って制度（システム）を構築していくことが必要となる。

² = Information technology、 情報技術。

住民参加プロジェクトの環境整備

ハイブリッド 21 では、行政組織が地域住民との連携をはかるため、プロジェクトに住民が加わる状況が考えられる。そうしたときの住民の身分・報酬・保険制度などの環境をプロジェクトの性質・目的に合わせていくつかのパターンにして整備しておく。そうした環境整備により、行政職員が住民を交えて仕事をするための障壁が少なくなり、住民との連携強化を図ることが出来る。

新しい制度「ハイブリッド 21」の軟着陸（定着）

職員の意識の現状、既存の制度を廃止したときの影響、対応策を検討して、新たな制度の定着をはかる。新しい制度の導入時には、職員の安定指向、住民の既存の制度に対する愛着、新しい制度のトラブルなどから、既存の制度へと後戻りする可能性がある。そこで、新たな制度の定着をはかるには、職員の意識、既存の制度廃止による影響などをあらかじめ把握しておき、その対応策を素早く講じることが出来るようにしておく。そのため、ショック療法的に組織改革を先行させて新たな制度を構築しようとしても困難が伴うであろう。やはり、新たな制度に向けたビジョンを職員で共有した上で組織の変革を進めるべきである。

資料編

1	学習する組織	69
2	ナレッジ・マネジメントの実際～企業ヒアリング結果	73
3	21世紀型自治行政システムに関する職員意識アンケート(集結果・調査票)	77
4	ハイブリッド・シティA市の誕生 - ハイブリッド2.1導入の効果	86

資料編 1 学習する組織 (Learning Organization)

(1)定義

学者の定義

本編第3章にピーター・センゲの定義を紹介したが(33頁)他にも、「知識を創造、獲得、トランスファーする技術を持ち、既存の行動様式を新しい知識や洞察を反映して変容することができる組織¹」や「新しい知識を創り出すのが、なにも特殊なことではなく、その組織の中ではだれもが知を生み出す成員として振る舞い、存在するような組織²」などの定義がなされたきた。そして、センゲ以後の多くの議論をまとめる形で、カレン・E・ワトキンスとビクトリア・J・マーシックは、学習する組織を、「学習が様々なレベルの組織単位で集合的に、時には会社全体で同時的に生じ、個人の学習能力を増大させるだけでなく、組織構造、組織文化、職務設計、そしてメンタル・モデルも再定義できる組織である」と定義した。

センゲにより「学習する組織」という概念は広く認知されるようになったが、センゲは組織の構成員である人間の本质とは何か、またそれが組織の中でどういう状況に置かれているか、といった問題意識からスタートする。センゲの言う学習とは、「さらに多くの情報を得るためのものではなく、むしろ、人生で真に望んでいる結果を獲得するための能力の開発」を意味し、組織の全ての職階でこうした学習を行なう人間がいなければ、「学習する組織」は実現されないと主張する³。

一方、ワトキンスとマーシックは、そうした人間存在は前提としつつも、学習を知識の獲得、創造、伝達(移転)といった従来の意味に近い形で整理し、それが文化や風土を含めた組織とどういう関係性を持ちうるかという視点で、「学習する組織」を定義している。

学習する組織と組織学習

学習する組織とは、組織の変革が構造的に促進され、意識的に管理される組織である。組織の変革とは、知識を創造し、それを普及させ、変化を実現し、業務手続や政策などを通じて学習したことを組織の日常的な仕事の一部へと制度化する循環的プロセスである。「学習する組織」が実現すれば、組織の構成員である個人がその能力を全開しうると同時に、下記のような“組織としての学習”が可能となるのである。

よりよい知識と理解により行動を改善すること

情報を処理することにより、取りうる行動の幅を変化させること

歴史から引出された結論を、日常の行動を導く習慣へと変換すること

誤りを察知し、訂正すること

洞察力、知識、精神的モデルを分かち合い、記憶(過去の知識と経験)を蓄積すること

¹ デイビット・A・ガービン 「Building a Learning Organization」(Harvard Business Review 1993 7 - 8月)

² 野中郁次郎「The Knowledge - creating Company」(Harvard Business Review 1991 11 - 12月)

³ ピーター・M・センゲ「最強組織の法則 新時代のチームワークとは何か」徳間書店 1995年 168頁

伝統的な組織 vs 学習する組織

区分	伝統的な組織	学習する組織
設計志向	基本的ニーズの充足 衣食住	高次のニーズの充足 自己尊厳・自己実現
行動形式 指向性	課題対応型 外部・過去・競争 変化に対応する	課題設定型 内部・将来・創造 変化を起こす
構成員観	考える人と考えない (実行する)人に分別	全員が考える人 (全員の知的能力を刺激)

(2) マネジメント

学習する組織を実現する上で重要となる考え方や行為原則を、学習する組織のマネジメントとして紹介する。

5つのディシプリン (ピーター・センゲ)

「学習する組織」を構築する際の5つのツール。これらのツールを使いこなすことにより、ものごとを全体的に捉え、人間を現実を積極的に変革しうる存在として把握し、現状に反応するのではなく未来を創り出すことができるといった考え方を持つことができる。

システム思考

システム思考とは、ものごとを直線的な原因・結果のつながりではなく相互関連性から把握すること、また静止的な「断片」ではなく変化の過程(パターン)をとらえることにより、複雑なシステムの構造を理解しようとする考え方のことである。システム思考をマスターすることで、問題の原因はほかにあるのではなく、自分の行動が目の前の問題をうみだしているのだという態度へと変化する。

システム思考の基本要素は、「フィードバックのプロセス」である。特に一見何も起こっていないように見えるが、安定を求める力が働いているという平衡フィードバックのプロセスを把握し、構造のどこに働きかけ、どこを変えれば決定的かつ持続的な改善がなされるかを認識することが重要となる。

自己マスタリー

自己マスタリーとは、個人の成長と学習のディシプリンに関わる概念で、具体的には個人のビジョン(自分にとって真に大事なものは何か)を明らかにしつづけること、また、どうすれば現実をよりはっきりと把握できるようになるか学習しつづけることを意味する。自己マスタリーとは、個人がそれぞれ自身の成長に情熱を持つことである。

高いレベルの自己マスタリーを持てれば、人生で大きな部分を占める労働で人間としての充実感を味わうことができるが、自己マスタリーは個人の選択の問題であり、それを強制することはできない。

メンタル・モデルの克服

メンタル・モデルとは、各自の心の奥底に秘められた世界の仕組みに関するイメージのことである。それは実際の人間の行動パターンをも規定していくものであるため、メンタル・モデルが変わらなければ、本質的な意味で行動も変わらないことになる。メンタル・モデルが問題となるのは、それが意識の下に隠れているときである。気づかなければ検証されないからである。

メンタル・モデルを把握するための学習の技術は「自己省察」と「探求」である。自己省察とは、ゆっくり考えること、探求とは他人と面と向かって交渉する時に、自分がどのように反応し、どのように働きかけるかを把握することである。

共有ビジョンの構築

共有ビジョンとは、組織の中のあらゆる人々が抱いている心象で、組織に浸透し様々な活動への結束をもたらす共同体意識を生み出すものである。また、学習のための集中力やエネルギーをもたらすもので、学習する組織にとっては不可欠のものといえる。共有ビジョンは個人的ビジョンを反映しているものであり、真のコミットメントをもたらすことができる。共有ビジョンの構築もまた、共同の探求プロセスとして取組まれなければならない。

チーム学習

チーム学習とは、共有ビジョンを育むディシプリンと自己マスタリーに基づき、チームのメンバーが本当に望んでいる成果を生み出すために、チームの能力を伸ばしていく過程を意味する。チーム学習では、意見交換とディスカッションという2つの異なる対話方法を意識して使い分けることが重要となる。

意見交換の目的は、思考の矛盾や様々な考え方があることを理解することで、合意を求めるものではない。一方、ディスカッションは決定を下すために行われるものである。

学習する組織の行為原則（カレン・E・ワトキンス/ビクトリア・J・マーシック）

「学習する組織」を構築するための準拠原則で、これらは相互に補完的な関係にある。

継続的に学習機会を創造する

「人間は本来学習するものである」という前提に立ち、継続的学習を実行するためには、労働者が自らを変革し、環境に適合し、成長しようとする、また職務と関連のある意思決定をコントロールしようとするなどが不可欠となる。継続的学習は仕事自体から生まれるのである。

対話と探求を促進する

個人学習とチーム学習を結び付けているのは、対話と探求の精神である。対話とは、「頭の中にあることを表出し、それが及ぼす影響についての質疑応答をおし、新しい視点を発見する」といったものでなければならない。また、探求とは、個人を攻撃するのではなく、「一緒になって前提となっている考え方を問い直すこと」を意味する。探求を促すためには、失敗や試行錯誤を奨励する風土が必要である。個人の探求がなければ、チーム学習や組織学習はうまく機能しない。

共同とチーム学習を奨励する

チームが準拠枠を構築したり、変更したり、実験したり、境界を越えたり、統合的なパースペクティブを創造したりするといったスキルを学習するときに、チーム学習は強化される。また、共同構造は組織の学習能力を強化する。それが新しい働き方を普及させるからである。

学習を取り込み、共有するシステムを確立する

学習する組織は、学習の成果を「他の人と共有し、新しいアイデアを生み出す組織的な能力を構築するために」システムの中に取り込まなければならない。

集約的ビジョンに向けて人々をエンパワーメントする

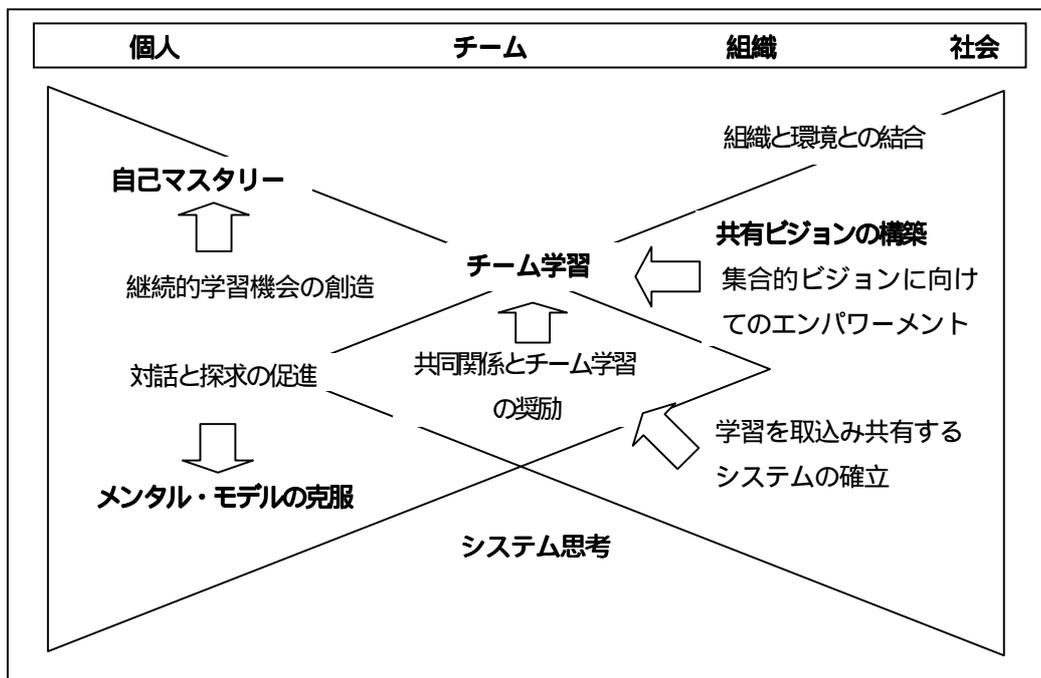
学習を促進するためには、心理的な抵抗を排除するため、権力を減じるような構造や文化を急激に変えることなく、個人を変えるようなエンパワーメントがなされなければならない。エンパワーメントとは、過ちを冒すかもしれないが、その反面、学習を生み出す可能性もあるといったリスクの負担を黙認するという意思決定を意味する。

組織と環境を結合させる

学習する組織は、その内部及び外部環境との相互依存関係を通じ機能している。内部環境と結ばれるということは、組織メンバーと彼らの労働生活に対するニーズに対応するということであるが、それは、すべての組織メンバーに影響を及ぼすような組織外部の顧客（地球、環境、社会、コミュニティ、競争業者など）のニーズへの対応と切り離すことはできないものである。

(3)ディシプリンと行為原則との関係性

定義の項でも述べたと同じように、5つのディシプリンと6つの行為原則は視点の異なるものであるが、それらは学習する組織を構築する上では等価、あるいは相互に補完・代替する関係にある。それらの関係性を整理すると次図の通りである。



(資料) カレン・E・ワトキンス, ビクトリア・J・マーシクの資料をもとに研究チーム作成

資料編 2 ナレッジ・マネジメントの実際～企業ヒアリング結果

研究チームでは、学習する組織の参考として、最近注目を集めている“ナレッジ・マネジメント¹”に取組む民間企業に対しヒアリング調査を実施した。ここで、その結果（概要）を紹介する。

日本アイ・ビー・エム株式会社

所在地 東京都中央区日本橋箱崎町 19 番 21 号

電話番号 03 (3586) 3111 (代表)

担当部署 コンサルティング事業部

知的資産管理の実際

IBMコンサルティング・グループでは、ICM² AssetWeb³を開設し、世界35カ国5,000名（日本では250名）のコンサルタントがワールドワイドでデータベース（英語）を共有している。具体的な知的資産管理（日本の場合）は、テーマごとのオーナー制度をとっている。本来業務のチーム（15チーム）リーダーか、その推薦を受けた者がオーナーとなり、コンサルティング・プロジェクトに関する情報、コンサルタントの履歴情報、その他の知的資産情報等の検証、登録を行なう。そうした情報は、業種や内容等で分類され、Process Redesign & Mgmt, Strategic Choice など14分野の知的資産管理（データベース）に移行される。

現在は、CKO（Chief Knowledge Officer：知識統括役員）ヘルプデスク、テクニカルサポートの3名体制で業務を行なっている。

知識入力・登録のインセンティブ

知識の登録申請に対するインセンティブとして、コンサルタントの稼働率目標を15～20パーセント低く見積もったり、貢献の実績を件数でカウントし、それをボーナスの基準に＋するなどしている。また、コンサルタント認定の評価基準に「知的資産の共有に貢献する」という項目を設け、その実績を資格取得の要件としている。これは3年ごとに見直すという厳しいもので、「知識共有」という組織文化に馴染まない者は必要ないという決意で取り組んでいる。

効果の測定方法

知識ベースの効果は、ビジネスにどう役に立ったか、具体的には「どれくらい時間の節約になったか」、「知識を再利用したことで商談に勝てた」、「案件獲得の勝率が何パーセント上がった」といったビジネスバリューや簡便性・知識の質といったユーザー満足度、ユーザー数や知識の利用可能アイテム数などのプログラムのキャパシティなどで総合的に行っている。1997年度は、30億円相当の時間削減、また、それまで競争に勝てなかった分野での契約増加などの効果があった。

経験から学んだこと

- ・知的資産管理とは、ビジネス課題であり、決して技術の課題ではない。
- ・企業の知的資産が競争力の源泉となっていくことは確実であり、その管理は今後ますますビジネスにとって重要かつ不可欠の課題となる。

¹ ナレッジ・マネジメントとは、「組織の内外にあるナレッジ（＝価値があると認められる経験の蓄積）を、上手に経営管理し、新しい価値を創造する力（資産）に変えていく経営理論・手法」のことである。日本経済新聞・基礎コース「経営変革の新戦略 ナレッジ・マネジメント」（99.2.～）

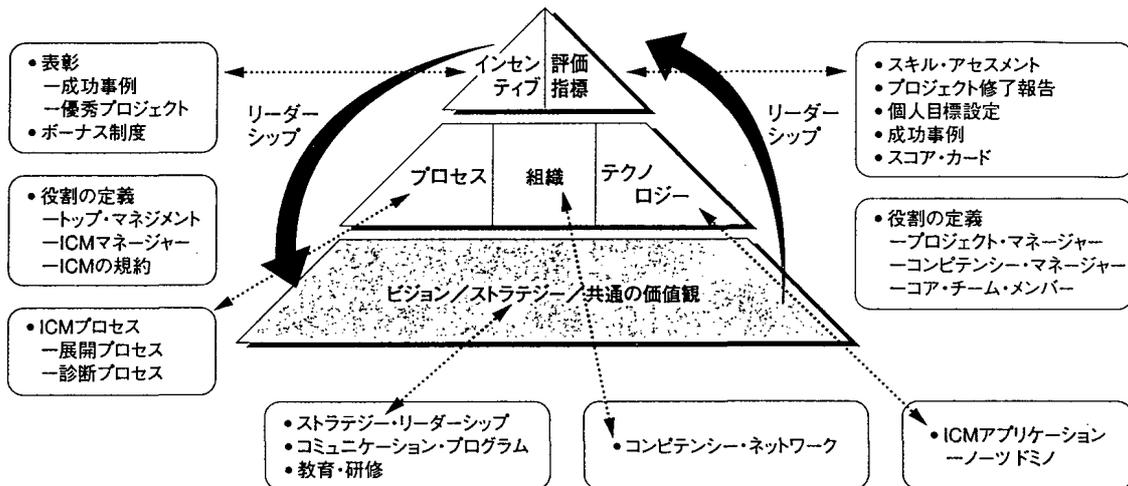
² Intellectual Capital Management IBMコンサルティング・グループが知的資産の全体的なアプローチを設計するプロジェクト。

³ ナレッジのコラボレーション、保管、検索、セキュリティーなどを提供する知的資産管理システム。

- ・ 変革を推進するためには強力なオーナーシップを必要とする。
- ・ 利益を増加するために投資を必要とする。
- ・ 知的資産管理は、人とITのパートナーシップを必要とする。技術だけで解決できるものではなく、知識を共有しようというマインドの醸成など人間的な要素も大きく影響する。

【参考資料】

**IBMコンサルティング・グループにおけるナレッジ・マネジメントの構築・運用プロジェクト
ICM (Intellectual Capital Management)**



(出所: PROVISION 1998 No.18 12 頁「ナレッジ・マネジメントの取組

エーザイ株式会社

所在地 東京都文京区小石川4 - 6 - 10

電話番号 03 (3817) 3700 (代表)

担当部署 知創部

*ナレッジ・マネジメントの取組としては、同社のコミュニケーション部においてもイントラネット上に「知の広場」を開設し、知識の共有化を図るなどの活動を行っているが、ここではビジョンの創造・活用を中心とした事例として hhc 活動について紹介する。

ヒューマン・ヘルス・ケア (Human Health Care : hhc)

エーザイ株式会社は 1941 年に設立され、創業以来「志 (小さな志から大きな結果は生まれない)・人 (人は資産である)・商品 (世界の患者様が本当に欲する薬を開発し提供する)」というコンセプトの下、「良い研究から良い製品が生まれる～世界の患者様に貢献」という創業精神に基づいた経営を行ってきた。

しかし、1988 年に第 3 代社長に就任した内藤晴夫氏は、社会情勢の変化に対応すべく目指す企業像の変更を決意し、翌 89 年には「患者様と生活者の皆様の喜怒哀楽を考え、そのベネフィット向上を第一義とし、世界のヘルスケアの多様なニーズを充足する」という新たなビジョンを掲げ、hhc 活動を開始した。

知識創造活動としての hhc

エーザイにとっての hhc 活動は、「患者様志向」の徹底を図り、企業の方向性、共通の価値観を作り、全社員の求心力をもたらす企業理念活動であると同時に、hhc の目標と業務の目標が同一ベクトル上にあり、「知 = hhc」の実現が目的で、その結果が利益に結びつくと考えている」という意味で経営戦略としての知識創造活動でもあった。そこでは、結果 (売上・利益) だけを重視するのではなく、目的と結果の混同は絶対にしないという強い目的志向で会社が運営されている。

hhc 活動の歴史

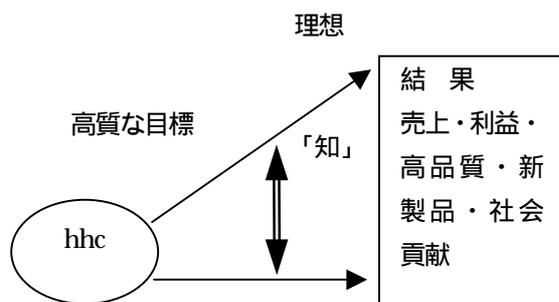
hhc 活動の第 1 期 (1990 年～1991 年) では、全社大改革の開始として E I (エーザイ・イノベーション) を発令し、新企業のビジョンの旗振り役となる E I マネージャー (知のマネージャー) の育成が図られた。続く第 2 期 (1992 年～1996 年) では、社員一人ひとりが日常業務の中で hhc を実践できる仕組みづくりとして、プロジェクト活動が開始され、年間 100 本以上のプロジェクトが企画・推進された。その成果として、新薬の開発、速崩剤の開発、患者に優しい包装・錠剤の開発、品質優先の生産体制の確立など挙げているという。

そして現在に至る第 3 期 (1997 年～) では、更なる革新に向け、方法論として知識創造理論を取り入れ、その実践のため社長席直轄下に新たに「知創部」を編成した。

知創部の役割

知創部は、企業ビジョンを推進し、グローバル hhc の実現を支援する組織であり、そのために知識創造の方法に基づき、全社に「知のスパイラル」を巻き起こす役割を担っている。知創部は、hhc を理想型に高めるために創設されたのである。

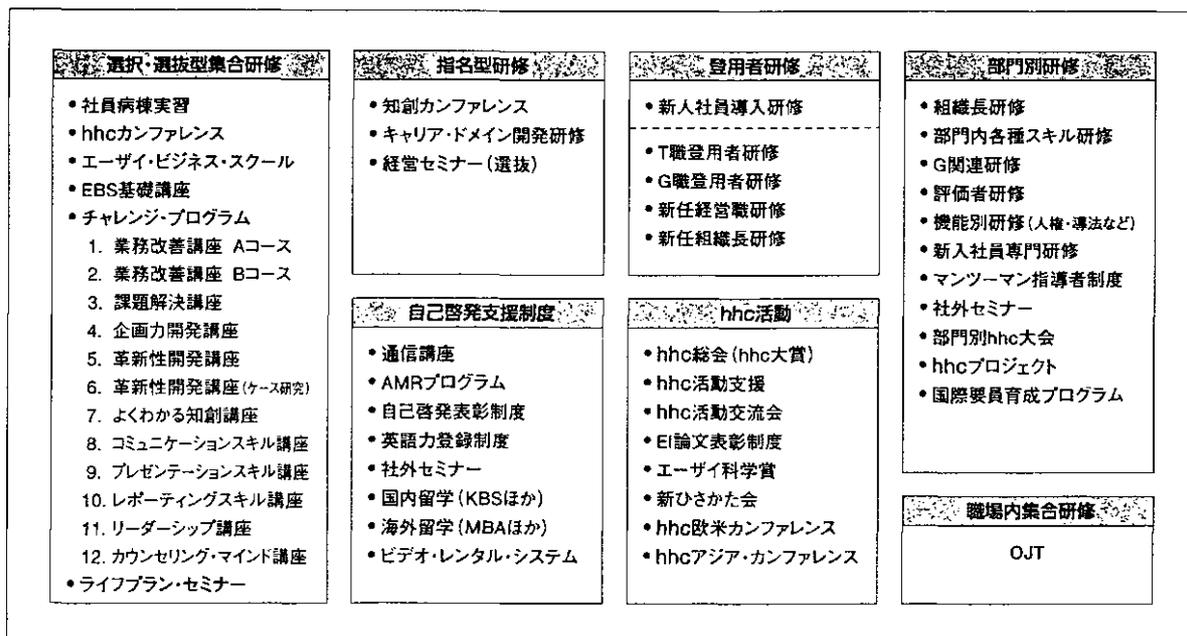
同部はこれまでに、全社プロジェクト活動への支援とその高質化、知識創造サーベイの実施とそのフォロー、hhc 実現に向けた全社レベルの教育研修の実施な



ど、具体的行動を進めてきた。今後は、個々のプロジェクトから全社展開へという hhc 活動の拡大を目指すなど、全社員へのビジョン浸透の徹底を更に進めていく予定である。

(参考) 1998 年度エーザイ研修体系

* hhc 活動のほかにも、集合研修や部門別研修などとおし hhc に対する理解が深まるようプログラムが組まれている。



(出所：ProVISION 1998 No.18 17 頁「社長の直轄下に「知創部」をつくり企業理念活動と一体化した知識創造プログラムを推進。エーザイ(株)に見るナレッジ・マネジメント」)

資料編 3 21世紀型自治行政システムに関する職員意識アンケート

(集計結果)

Q1 貴自治体の人口規模は次のうちどれですか？

1 20,000人未満	2	4 100,000人～200,000人未満	12
2 20,000人～50,000人未満	41	5 200,000人～500,000人未満	19
3 50,000人から100,000人未満	22	6 500,000人以上	33

(未回答 2)

Q2 貴自治体の職員数(一般事務職)は次のうちどれですか？

1 200人未満	5	4 1,000人～2,000人未満	12
2 200人～500人未満	44	5 2,000人以上	39
3 500人から1,000人未満	28		

(未回答 3)

Q3 あなたの属する課の職員数は次のうちどれですか？

1 5人未満	8	4 20人～30人未満	24
2 5人～10人未満	30	5 30人～50人未満	10
3 10人～20人未満	54	6 50人以上	3

(未回答 2)

Q4 あなたの性別はどちらですか？

1 男	102	2 女	29
-----	-----	-----	----

Q5 あなたの勤続年数は次のうちどれですか？

1 3年未満	10	4 10年～15年未満	26
2 3年～5年未満	9	5 15年～20年未満	18
3 5年～10年未満	54	6 20年超	14

Q6 .あなたが現在担当している職務は次のうちどれですか？(複数回答)

1 庶務	48	7 広報広聴普及	5	13 相談	20
2 人事労務	2	8 教育訓練研修	2	14 賦課徴収	17
3 予算決算経理	20	9 調査研究	4	15 審査検査	7
4 企画計画	11	10 許認可	18	16 施設整備運営	15
5 連絡調整	22	11 登録証明	7	17 財産管理	8
6 指導育成	13	12 交渉折衝	10	18 情報管理処理	7

Q7 仕事を進める上で、何を考慮しますか？(複数回答)

1 過去の実績から類推する	79	3 今後の状況変化	51
2 他市の動向を参考にする	28	4 その他	10

Q8 市民の視点・市民感覚ということがいわれますが、日常の業務を進める上で、市民の立場でものを考えることはありますか？

1 よくある	56	2 たまにある	62	3 ほとんどない	8
--------	----	---------	----	----------	---

(未回答 5)

(1、2 と答えた方にお伺いします)

Q 8 - 2 どんなメリット・デメリットがありますか？ (記述) 後掲

(Q 8 で 3 と答えた方にお伺いします)

Q 8 - 3 それはなぜですか？

1 市民の感覚がわからない	0	3 必要性を感じられない	3
2 時間と金がかかる	1	4 その他	3

(未回答 1)

Q 9 日常の業務を進める上で障害があった場合、どのような行動をとりますか？ (複数回答)

1 前例をあたる	65	3 時間を置く	3
2 本質的な原因を追求する	76	4 その他	5

Q 10 勤務時間外に市民活動、地域活動等に参加したことがありますか？

1 ある	62	2 ない	66
------	----	------	----

(未回答 3)

(1 と答えた方にお伺いします)

Q 10 - 2 参加の動機はなんですか？

1 仕事とのつながりで	20
2 地域の問題に市民として取り組むことが重要であると考えた	8
3 町内会等の輪番制で役員をあてられた	15
4 趣味の世界を追求	12
5 その他	7

Q 11 自己研鑽 (自分の時間と金を使ってスキルアップをはかること) をしていますか？

1 している	58	2 していない	69
--------	----	---------	----

(未回答 4)

(1 と答えた方にお伺いします)

Q 11 - 2 研鑽の目的は何ですか？ (複数回答)

1 現在の職務に役立てる	15
2 将来のキャリア (公務) につなげるため	16
3 将来のキャリア (公務以外) につなげるため	12
4 いつか役に立つことを信じて	17
5 趣味と教養	28
6 その他	1

Q 12 自己のスキル (技術・技能) 長所等を積極的にアピールしていますか？

1 している	17	2 していない	108
--------	----	---------	-----

(未回答 6)

(1 と答えた方にお伺いします)

Q 12 - 2 どのようにアピールしていますか？ (複数回答)

1 人事異動・人事評価の際に申告する	6
2 所属長にアピールする	4
3 自主的な職員のグループ活動等を活用する	6
4 その他	4

(Q12 で 2 と答えた方にお伺いします)

Q12 - 3 それはなぜですか？

1 アピールするほどの特別なスキル、長所がない	57
2 アピールの仕方がわからない	11
3 アピールしても何の役にも立たない(何も変わらない)	23
4 その他	11

(未回答 6)

Q13 日常業務を進める上で、創意工夫、改善提案等をしたことがありますか？

1 ある	90	2 ない	37
------	----	------	----

(未回答 4)

(1 と答えた方にお伺いします)

Q13 - 2 提案の結果はいかがでしたか？

1 全面的に受け入れられた(改善された)	19
2 部分的に受け入れられた(一部、改善された)	59
3 受け入れられなかった	10

(未回答 2)

(Q13 で 2 と答えた方にお伺いします)

Q13 - 3 それはなぜですか？

1 改善の必要性を感じない	1
2 改善の余地はあるが、現行のままでも切迫するほどの問題ではない	17
3 提案したいが考える時間がない	11
4 提案しても無駄(何も変わらない)	4
5 その他	1

(未回答 3)

Q14 自己の長期的目標をもっていますか？

1 もっている	58	2 もっていない	67
---------	----	----------	----

(未回答 6)

(1 と答えた方にお伺いします)

Q14 - 2 その目標は公務員としてのキャリアと関係がありますか？

1 おおいに関係がある	10	2 多少関係がある	25	3 関係がない	23
-------------	----	-----------	----	---------	----

Q15 日常の業務を進める上で、行きづまりを感じることはありますか？

1 よくある	27	2 たまにある	78	3 ない	18
--------	----	---------	----	------	----

(未回答 8)

(1、2 と答えた方にお伺いします)

Q15 - 2 その時にどのような方法で対処しますか？

1 現状の中で努力する	69
2 前提となっている基本的な枠組みを見直す	31
3 その他	4

(未回答 1)

Q16 仕事の進め方等について(課・係で)話し合うことがありますか？

1 よくある	35	2 たまにある	67	3 ほとんどない	23
--------	----	---------	----	----------	----

(未回答 6)

(1、2 と答えた方にお伺いします)

Q16 - 2 話し合いの場をどのように設定していますか？

1 定期的に行っている	24
2 必要を感じた職員が適時呼びかける	71
3 上司が支持する	5
4 その他	0

(未回答 2)

Q17 行政はこうあるべきだ、という考え (ビジョン) をもっていますか？

1 もっている	79	2 もっていない	46
---------	----	----------	----

(未回答 6)

(1 と答えた方にお伺いします)

Q17 - 2 そのビジョンを職場の人に理解してもらうため、何か努力をしていますか？

1 日常業務の中で、少しずつでも話している	40
2 積極的に機会あるごとに話している	9
3 特に努力はしていない	30

Q18 日常の業務を進める上で、総合計画における長期ビジョンを意識していますか？

1 知っている	57	2 知らない	62
---------	----	--------	----

(未回答 12)

Q19 日常の業務を進める上で得た知識、ノウハウ等を共有しようとしていますか？

1 している	97	2 していない	26
--------	----	---------	----

(未回答 8)

(1 と答えた方にお伺いします)

Q19 - 2 どのような方法で行っていますか？ (複数回答)

1 回覧・供覧等をおこなう	37
2 電子的な媒体 (イン트라ネット等) を利用する	3
3 日常的な対話を通して	71
4 その他	0

Q20 職員どうしの自主的な学習グループ、研究グループ等の活動に参加したことがありますか？

1 ある	37	2 ない	86
------	----	------	----

(未回答 8)

(1 と答えた方にお伺いします)

Q20 - 2 活動に関し、次に該当するものがありますか？ (複数回答)

1 市から金銭的支援を受けた	14
2 活動成果を職員に発表した	14
3 活動成果を外部に発表した	4
4 市長表彰を受けた	1
5 周りから冷たい目で見られている気がした	2
6 人事異動において評価された	0
7 本来業務との兼ね合いが難しかった	7
8 ネットワークが広がった	11
9 その他	0

Q8 - 2 市民の立場でものを考えることのメリット・デメリット（記述）

* M)はメリット、D)はデメリットの略、また、()内の数字は、性別・勤続年数の回答番号を意味する。

- ・ 文書等作成する際、わかりやすいものになる。嫌な仕事でもやる気がわく。(2 - 3)
- ・ 町民の方が喜んでくれる。(1 - 2)
- ・ M)市民ニーズとの合致。D)不用意や意見に振り回される。(1 - 3)
- ・ M) 常々、最少の経費でより大きな効果を心がけています。市民感情として経費の節減や無駄をなくすようにしています。業務の客観視。D)一市民としての自分の意見により業務に不公平や偏りを生じる危険性がある。(2 - 6)
- ・ M) 改めて市民としての視点で見ることで、ムダをなくす意識の中で業務を進められる。D) 個人(市民としての)意思とは矛盾した業務もせざるを得ない場面もある。(ex 決裁等(手続等)に時間がかかり、実際動きが遅いこと等) (1 - 3)
- ・ 市民の方がどういうことを望んでいるのかなど、自分も一市民として物を考える。(2 - 2)
- ・ 市民でなくとも会社事業等で行政との接点を持つ者もあるので、そのバランスを常に考慮しなければならない。(1 - 4)
- ・ M) 制度の設立・廃止による市民への影響。D) 個別具体化しすぎる場合がある。(1 - 3)
- ・ 市民の立場で考えたとしても、現実化していくのが困難である。(1 - 3)
- ・ 市民の立場のみを考えると、行政の立場とは意見が相反し、業務の進行が遅延する。(1 - 3)
- ・ 職員手当が必要か(職員の労働基本権は守られるのか)。コストがかかってしまうのではないか。(2 - 3)
- ・ 年数が経つに連れ市民との意識のずれが生じる。自分が地元であるため、その軋轢。(1 - 3)
- ・ 過去の実績にとらわれ、新しい事を考えても、なかなか実現できない。(上司の同意が得られない)(1 - 3)
- ・ 職場の常識とのギャップが大きい。(1 - 4)
- ・ 徴収部門の仕事のため、相手の立場も考えていかないとトラブル要因になる。(1 - 4)
- ・ 自分の知識の再確認ができる。考えが整理できる。(1 - 4)
- ・ ある一方の権利を主張する人の意見を考察することがある。しかし、それは公の立場での公平さを欠く場合がある。(1 - 4)
- ・ M) 市役所の窓口として市民の役所への印象がわかる。D) 法律・前例が現実に対応しきれていないことを感じる。(2 - 3)
- ・ M) 市民から喜ばれる。D) 上司を説得しにくい。(1 - 2)
- ・ D) 市民感覚を考慮したとしても、それがまず反映されないと思われる。(1 - 3)
- ・ M) ニーズに合う。D) 多様性から来る事務の細分化。(1 - 3)
- ・ 受付等において、自己の弱点等がわかる。(1 - 1)
- ・ 苦情処理する時に聞いて判断する。(1 - 6)
- ・ 市民生活感を大切にしないと、行政の一方通行のなりやすい。馴れ合いはおかしい。(1 - 3)
- ・ 市民にとって公正かどうか。(1 - 5)
- ・ 法とからむとできないこともあるので、あまり深く考えない。(2 - 4)
- ・ 現在の業務の進め方が、市民ニーズに対応しているかどうかを見つめ直すことによって、業務の変更や意識改革をすることができる。(2 - 6)
- ・ 他の職員に嫌われる。(1 - 5)

- ・ メリットというより、住民サービス・ニーズに応えるといったこと、中にはごもつともといったこともある。また、市民自己中心的な考えには注意が必要と思う。(1 - 4)
- ・ M) 住民主体を考え、少しでも新しく提案していく材料とする。D) 仕事の流れに添わない。時間がかかる。(2 - 5)
- ・ M) 市民に感謝される。(1 - 4)
- ・ D) 一部の考え方に偏る。(1 - 4)
- ・ 市民の視点で物事を進めれば、市民から好意的に受け入れられるが、時として内部法令の規定に反する場合が出てくる。また、特例を認めることにもなり全体の公平を欠く。(1 - 2)
- ・ 仕事が機械的に進まなくなる。(1 - 1)
- ・ 財政的負担が多いので、要望に応えることが少ない。(1 - 3)
- ・ M) 地に足がつく。D) 全ての意見を集約しているわけではない。(1 - 3)
- ・ M) 適性な指導ができ、健全な運営ができる。D) 理解を得られない。政治がらみ。(1 - 3)
- ・ 行政をしていく上での理屈付け(反論も含めて)。(1 - 5)
- ・ メリットを聞くのはナンセンス。行政は住民のためにあるので市民感覚を考えるのは当たり前のこと。D) 組織が面倒なことを嫌うこと。(1 - 5)
- ・ M) 効率性を考える。D) 予算が減るのでマイナス面が多少出る。(1 - 2)
- ・ 市民サービスの向上。(1 - 3)
- ・ M) 市民の感謝。D) 法令的に無理があり違反ギリギリになる。(2 - 3)
- ・ 市民の立場といっても多様でありますし、行政の立場との兼ね合いも難しい。(1 - 1)
- ・ M) 喜ばれているだろうと考える。D) わがままの調整、対応で苦労すること。(2 - 5)
- ・ 法令等に基づかない指導を多用することになり、事業者の協力が得られない時いきづまる。(1 - 6)
- ・ M) 相手の置かれている状況が分かる。D) 考えすぎると仕事が進まない。(1 - 5)
- ・ M) 市民の立場(ニーズ)に合った行政サービスが提供できる。D) 一定の市民にサービスが偏り平等にサービスの提供ができなくなる。(1 - 3)
- ・ メリット・デメリットの感覚はありません。業務のステップとして、必ず通過するものと位置づけています。(2 - 3)
- ・ 行政運営における公正性・透明性の向上、行政行為の瑕疵の予防。(1 - 4)
- ・ 住民との話し合いで解決の方向を見つけていく。(1 - 5)
- ・ 行政の立場を見失いがちになり、無理をしてしまう。(1 - 3)
- ・ M) 市民の平均的意見を施策に反映することでよりよいものになる。D) わずらわしい手順を踏まなくてはならない。(1 - 3)
- ・ M) 市民との信頼関係を築ける。D) 感情移入の恐れがある。(1 - 4)
- ・ 法文を伝える上で、市民レベルに合わせることの難しさ。(1 - 3)

21世紀型自治行政システムに関する職員意識アンケート

ご協力をお願い

神奈川県自治総合研究センター
「21世紀型自治行政システムと民の役割」研究チーム

日頃、当センターの事業につきましては、格別のご協力をいただきありがとうございます。当研究チームでは、本年4月より市職員の方にもご参加いただき、「21世紀型自治行政システムと民の役割」というテーマで調査研究を進めております。

つきましては、研究活動の参考とするため、別紙の設問にお答えいただけますよう、よろしくお願いいたします。

なお、設問内容は職員の皆さんの意識・行動に関するものですが、アンケート結果は、研究活動において組織のあり方を検討する材料とするもので、個々の回答者について云々するものでないことを申し添えます。

問い合わせ先
神奈川県自治総合研究センター研究部
Tel 045 - 896 - 2932

21世紀型自治行政システムに関する職員意識アンケート

*** 該当する番号を で囲んでください**

Q1 貴自治体の人口規模は次のうちどれですか？

- | | |
|----------------------|----------------------|
| 1 20,000人未満 | 4 100,000～200,000人未満 |
| 2 20,000人～50,000人未満 | 5 200,000～500,000人未満 |
| 3 50,000人～100,000人未満 | 6 500,000人以上 |

Q2 貴自治体の職員数（一般事務職）は次のうちどれですか？

- | | |
|-----------------|-------------------|
| 1 200人未満 | 4 1,000人～2,000人未満 |
| 2 200人～500人未満 | 5 2,000人以上 |
| 3 500人～1,000人未満 | |

Q3 あなたの所属する課の職員数は次のうちどれですか？

部・課・係・（職員）であれば、課員の人数、センター・係・（職員）であれば、係員の人数でお答えください。

- | | |
|-------------|-------------|
| 1 5人未満 | 4 20人～30人未満 |
| 2 5人～10人未満 | 5 30人～50人未満 |
| 3 10人～20人未満 | 6 50人以上 |

Q4 あなたの性別はどちらですか？

- | | |
|-----|-----|
| 1 男 | 2 女 |
|-----|-----|

Q5 あなたの勤続年数は次のうちどれですか？

- | | |
|------------|-------------|
| 1 3年未満 | 4 10年～15年未満 |
| 2 3年～5年未満 | 5 15年～20年未満 |
| 3 5年～10年未満 | 6 20年超 |

Q6 あなたが現在担当している職務はつぎのうちどれですか？（複数回答可）

- | | | |
|----------|----------|-----------|
| 1 庶務 | 7 広報広聴普及 | 13 相談 |
| 2 人事労務 | 8 教育訓練研修 | 14 賦課徴収 |
| 3 予算決算経理 | 9 調査研究 | 15 審査検査 |
| 4 企画計画 | 10 許認可 | 16 施設整備運営 |
| 5 連絡調整 | 11 登録証明 | 17 財産管理 |
| 6 指導育成 | 12 交渉折衝 | 18 情報管理処理 |

—ここから、本設問に入ります—

Q7 仕事を進める上で、何を考慮しますか。

- 1 過去の実績から類推する
- 2 他市の動向を参考にする
- 3 今後の状況変化
- 4 その他

Q8 市民の視点・市民感覚ということがいわれますが、日常の業務を進める上で、市民の立場でものを考えることはありますか？

- 1 よくある
- 2 たまにある
- 3 ほとんどない

(1、2と答えた方にお伺いします)

Q8-2 どんなメリット・デメリットがありますか？(記述)

()

(Q8で3と答えた方にお伺いします)

Q8-3 それはなぜですか？(複数回答可)

- 1 市民の感覚がわからない
- 2 時間と金がかかる
- 3 必要性が感じられない
- 4 その他()

Q9 日常の業務をすすめる上で障害があった場合、どのような行動をとりますか？

- 1 前例をあたる
- 2 本質的な原因を追求する
- 3 時間を置く
- 4 その他()

Q10 勤務時間外に市民活動、地域活動等に参加したことがありますか？

- 1 ある
- 2 ない

(1と答えた方にお伺いします)

Q10-2 参加の動機はなんですか？

- 1 仕事とのつながりで
- 2 地域の問題に市民として取り組むことが重要であると考えた
- 3 町内会等の輪番制で役員をあてられた

4 趣味の世界を追求

5 その他

Q11 自己研鑽(自分の時間と金を使ってスキルアップをはかること)をしていますか？

- 1 している
- 2 していない

(1と答えた方にお伺いします)

Q11-2 研鑽の目的は何ですか？(複数回答可)

- 1 現在の職務に役立てる
- 2 将来のキャリア(公務)につなげるため
- 3 将来のキャリア(公務以外)につなげるため
- 4 いつか役に立つことを信じて
- 5 趣味と教養
- 6 その他

Q12 自己のスキル(技術・技能)長所等を積極的にアピールしていますか？

- 1 している
- 2 していない

(1と答えた方にお伺いします)

Q12-2 どのようにアピールしていますか？(複数回答可)

- 1 人事異動、人事評価の際に申告する
- 2 所属長にアピールする
- 3 自主的な職員のグループ活動等を活用する
- 4 その他()

(Q12で2と答えた方にお伺いします)

Q12-3 それはなぜですか？(複数回答可)

- 1 アピールするほどの特別なスキル、長所等がない
- 2 アピールの仕方がわからない
- 3 アピールしても何の役にも立たない(何も変わらない)
- 4 その他()

Q13 日常の業務を進める上で、創意工夫、改善提案等をしたことがありますか？

- 1 ある
- 2 ない

(1と答えた方にお伺いします)

Q13-2 提案の結果はいかがでしたか？

- 1 全面的に受け入れられた(改善された)
- 2 部分的に受け入れられた(一部、改善された)
- 3 受け入れられなかった

(Q13 で2 と答えた方にお伺いします)

Q13 - 3 それはなぜですか？

- 1 改善の必要性を感じない
- 2 改善の余地はあるが、現行のままでも切迫するほどの問題ではない
- 3 提案したいが考える時間がない
- 4 提案しても無駄(何も変わらない)
- 5 その他

Q14 自己の長期的目標をもっていますか？

- 1 もっている
- 2 もっていない

(1 と答えた方にお伺いします)

Q14 - 2 その目標は公務員としてのキャリアと関係がありますか？

- 1 おおいに関係がある
- 2 多少関係がある
- 3 関係がない

Q15 日常の業務を進める上で、行きづまりを感じることはありますか？

- 1 よくある
- 2 たまにある
- 3 ない

(1、2 と答えた方にお伺いします)

Q15 - 2 その時にどのような方法で対処しますか？

- 1 現状の中で努力する
- 2 前提となっている基本的な枠組を見直す
- 3 その他()

Q16 仕事の進め方等について(課・係で)話し合うことがありますか？

- 1 よくある
- 2 たまにある
- 3 ほとんどない

(1、2 とお答えの方にお伺いします)

Q16 - 2 話し合いの場をどのように設定していますか？

- 1 定期的に行っている
- 2 必要を感じた職員が適時呼びかける
- 3 上司が指示する
- 4 その他()

Q17 行政はこうあるべきだ、という考え(ビジョン)をもっていますか？

- 1 もっている
- 2 もっていない

(1 と答えた方にお伺いします)

Q17 - 2 そのビジョンを職場の人に理解してもらうため、何か努力をしていますか？

- 1 日常業務の中で、少しずつでも話している
- 2 積極的に機会あるごとに話している
- 3 特に努力はしていない

Q18 日常の業務を進める上で、総合計画における長期ビジョンを意識していますか？

- 1 知っている
- 2 知らない

Q19 日常の業務を進める上で得た知識、ノウハウ等を共有しようとしていますか？

- 1 している
- 2 していない

(1 と答えた方にお伺いします)

Q19 - 2 どのような方法で行っていますか？

- 1 回覧・供覧等をおこなう
- 2 電子的な媒体(イントラネット等)を利用する
- 3 日常的な対話を通して
- 4 その他

Q20 職員どうしの自主的な学習グループ、研究グループ等の活動に参加したことがありますか？

- 1 ある
- 2 ない

(1 と答えた方にお伺いします)

Q20 - 2 活動に関し、次の内該当するものがありますか？(複数回答可)

- 1 市から金銭的支援を受けた
- 2 活動成果を職員に発表した
- 3 活動成果を外部に発表した
- 4 市長表彰を受けた
- 5 周りから冷たい目で見られている気がした
- 6 人事異動等において評価された
- 7 本来の業務との兼ね合いが難しかった
- 8 ネットワークが広がった
- 9 その他()

資料編 4 ハイブリッド・シティ A市の誕生～ハイブリッド 21 導入の効果

ハイブリッド 21 を導入することにより具体的にどのような効果があるのか、架空のまち A市を舞台にシナリオ仕立てで説明する。登場人物は以下の 4 名である。

登場人物

E さん：地元の中学で教員実習中の男子大学生。A 市市民。

F さん：昨年民間企業を定年退職した男性。A 市市民。

G さん：A 市入庁 5 年目の女子職員。

H さん：A 市入庁 35 年目 57 歳の職員。部長職。

- (1) A市の現状
- (2) ハイブリッド 21 の導入
- (3) ハイブリッド 21 導入の効果
 - 市民・職員・管理職の変化
 - 行政運営の質の変化
 - (i) 総合計画策定の変化
 - (ii) 業実施方法の変化
 - (iii) 事業評価の変化
 - 組織編成の柔軟性向上
- (4) 学習により統合された市役所の誕生
 - 時代のニーズに対処しうる組織
 - 少資源（職員・予算）で極大効果を得る組織

(1) A市の現状

A 市は、都市圏に位置する人口 20 万人の市で、現在でも人口が少しずつ増えている。深刻化する社会問題、市民意識の変化・行政ニーズの多様化・複雑化により、行政需要は増加の一途をたどっているが、財政状況の逼迫により、バブル時代のような大規模な財政出動・職員採用は出来ない。

A 市役所では従来の官僚制組織からの脱皮をはかるべく、行政改革推進室の担当部長 H さんを中心として、グループ制の導入など組織のフラット化を目指し、地方分権も見据えた組織改革の準備を進めており、一部では実施もしている。一方地域社会においては、急速に情報化が進んでおり、大学生の E さんも入学時にワーブ口のもりで買ったパソコンで、現在では様々なホームページにアクセスして、勉強、遊び、生活などの情報を収集し、発信するようになった。昨年、定年退職した F さんは時間を持て余して地元自治会の事務局を手伝い始めた。最近では自治会でもパソコンを所有していることが珍しくなくなり、F さんの住む地域の自治会でも会館にパソコンを備え付けてあった。そのパソコンは、インターネットのホームページが開けるように設定しており、全国の自治会・市町村のホームページを見ることが出来た。F さんは次第にそのパソコンの操作にも習熟して今では自分でホームページを見たり、メールを送れるまでに上達している。そうした市民の状況を受け、A 市役所でもホームページをインターネット上に開設し、市の広報紙を上回る量の情報を提供して、随時質問・要望・募集を受け付けることとした。しかし、行政が作っているホームページは、統計資料など従来からの情報ソースの入手には重宝するが、本当の意味で生の情報（新鮮で、加工されていない情報）はあまりないように、F さんは感じている。

また、A市入庁5年目の若手職員Gさんから見て、市役所内部の事務環境はお世辞にも効率的、合理的とはいえない。旧態依然とした稟議制度、調整型政策形成、認知度の低い総合計画、予算編成・議会資料作成にかかる膨大なエネルギー、パソコン、Eメールの低い普及率などあげればきりがない。こうした状況を放置すると、Gさんのような有能な人材の流出、組織の活力低下・硬直化が懸念される。

そんなA市でも、行政改革・分権化の要求が組織の内外から強まり、組織変革の検討がされており、情報化の整備も少しずつ進められてはいた。しかし、市民を巻き込んだ新しい市役所の将来像は描けないままであった。

(2)ハイブリッド21の導入

今までのA市役所では、市民を助け、与えるサービスの提供を主眼にしてきた。市役所のサービスを受ける市民と市役所は対等であることが少なく、市役所の職員を身近に感じている市民は少数派だった。そんな状況で、市役所が市民との共生を図るような改革を実行しようとしても、初めから限界が見えていた。市の職員はその限界を感じながらも、何もできないでいた。

しかし、そんな折り、Gさんが読んだ組織論に関する研究報告書¹で、ビジョンを共有して、組織内外の人々が共通の将来像を描き、ともに地域環境の向上を目指していく行政システム「ハイブリッド21」というものが検討されていた。その内容に興味を抱いたGさんは報告書の執筆者に話を聞き、その導入こそがA市の将来像を明確にするものだ と確信した。そこでHさんにそのことを打ち明けると、Hさんも、組織改革の方向性に悩んでおり、「ハイブリッド21」がその解決策となるかもしれないと感じた。

その後、Hさんが職員情報誌に「ハイブリッド21」を紹介すると、次第にその賛同者が増えていき、結局A市では「ハイブリッド21」を導入することになった。

ハイブリッド21導入後のA市では、職員の間でのビジョンの共有もさることながら、市民と同じ視点で問題点の把握、提起がされるようになった。そうした変化により、A市のホームページは、以前とは比べものにならないくらい面白いものになった。一度見た市民は、何度も見るようになり、市役所を身近な存在とを感じる市民が次第に増え始めていった。

(3)ハイブリッド21導入の効果

市民・職員・管理職の変化

(Eさんの場合)

Eさんは、社会科の教員を目指し地元の中学校で教員をしている。20歳すぎのEさんは、まだ年がそう離れていない現代の中学生の特長は理解しているつもりだった。しかし、実際に中学校に行ってみて、自分たちの時代との違いに驚いてしまった。以前なら、クラスの中でまじめな子・そうでない子が比較的是っきりしており、まじめに授業を聞いている生徒で授業は成り立っていた。しかし現在は、比較的まじめな子でも公然と授業をボイコットしたりするため、授業が成り立たないこともあった。そんな体験を経て、Eさんは現代の中学生の状況、教師側の教育方針のあり方などに関心を持ち始め、インターネットのメーリング・リストなどを通し情報交換も行い始めた。A市のホームページでも中学、高校の教師・生徒から寄せられた意見をもとに、情報交換・意見交換を行っているページを見つけ興味を引かれた。以前であれば、市役所から情報を入手するこ

¹ 神奈川県自治総合研究センター「ハイブリッド21 - 職員と住民をビジョンで結ぶ行政システム(行政版「学習する組織」の検討)」平成11年3月

となど皆無に近かったが、ネット上ではA市役所の担当者と議論することもでき、Eさんにとって市役所は急に身近なものとなった。

(Gさんの場合)

Gさんをはじめとする一般職員は、それぞれ仕事、日常生活を通じた何らかの目標(ビジョン)を持つようになる。仕事に対する姿勢も以前とは異なり、前年実績を踏襲する形で何の疑問も感じずに行ってきた事業を、効果の面から再評価して、必要であれば何らかの修正(拡充・廃止等)を検討するようになる。また、それまでは組織の伝統が生んだ様々な制度にとらわれ、その制度等に事業を当てはめることに疲弊してしまい、実際の市民のニーズから遠ざかってしまいがちなこともあった。しかし、各職員が目標を持つことによってそうしたことも減少する。このように職員の自主的な活動が起こり、それが組織の活性化を促すとともに、職員本人の満足度を増大させ、さらなるA市発展に対するエネルギーを生むといった良循環が生み出された。Gさんも、ネットで結ばれた市民との意見交換などを頻繁に行うようになった。

(Hさんの場合)

一方、Hさんなどの管理職職員は、従来のように、市長の意向に添う形での行政運営を行うため、事業と組織制度との調整・所属間の調整に明け暮れるのではなく、A市の将来像を見据えて、自己の所属・職員・市役所がどのような方向性を目指すのかを常に検討するようになる。情報技術を活用し、各課の事業の今後の方向性などを調べたり、市民の行政像を検索したりして、自らの将来像を構築していく。そのような管理職の姿勢は、部下である一般職員の活力を生み、その所属の行政サービスが向上し、また他の所属との調整能力も向上する。

このように、ハイブリッド21導入後には一般職員・管理職職員がともに目標に向かって努力し、それぞれが達成感を味わうことができるようになる。

行政運営の質の変化

(i) 総合計画策定の変化

従来は、既存の組織・事業・人員配置を基本的には踏襲して将来の事業計画を策定し、その複数の事業を関連づけて理念や構想をまとめていた。なぜなら、各課にとって総合計画は予算獲得のための大切な手段であり、各課の影響力を拡大するための絶好の機会となってきたからである。よって計画の策定では、A市の将来像の検討は、二の次、三の次であり、むしろ各課の将来像をより強固にするために策定作業があったと言ってよい。そうした状況では、各課それぞれの立場が前面に出て、全体としてのA市の将来像がないがしろになることも多かった。A市の市民であるEさん、Fさんであっても、総合計画からはA市の将来像は見えてこなかった。また、Gさんなどの職員にとっても、将来の予算執行の概要が分かるものの、その計画に希望を抱くようなことはなかった。

しかしハイブリッド21を導入したA市では、まずA市全体の将来像を具体的な形で描き、その全体像に合わせて各事業を立案し組織編成していく。その将来像の設計にはA市行政の主役である市民EさんやFさん、そしてGさんやHさんなどの総合計画の作成に直接関わっていない職員がともに関与していく。EさんはA市ホームページ上での議論の延長線上として、総合計画の理念策定においても自由に意見を出している。Fさんは、基本的にはA市ホームページのお知らせ、会議室などの議論を見るだけだったが、議論が白熱するにつれFさんも触発されて日頃自治会運営をしていく中で感じていることを、ホームページへ投稿し始めた。

こうして、市民、一般職員の間でA市の将来像に対する関心が高まってきた。また完成した将来像に対して、その関与した度合いに応じてだが、責任を負うこととなる。そうした市民・職員がともに当事者となり設

計した総合計画は、市役所内はもとより住民の間でも認知度が高まり、実施段階においても市民主導の地域事業が実現でき、その事業の効果もより大きなものが期待できる。

(ii) 事業実施方法の変化

既存の事業は、総合計画や所属の所掌事務の中でその位置づけが成されているため、改めてその事業の位置づけを厳密に考えることはない。

しかしハイブリッド 21 導入後のA市では事業の実施にあたり、事業企画書(右記)を作成して、その実施について伺い、組織として意思決定してから事業を実施する。担当職員は事業の位置づけ・期待される成果が分かりやすいため、どのような方法で成果を大きくすればよいか良く分かる。事業に市民が参加・関与する場合にもはっきりした目標が提示されるため、その活動領域・レベルが拡大する。こうした事業の積み重ねにより、市民の時代の地域社会が形成できる。

事業企画書(例)

- (1) 実施内容
- (2) 予算
- (3) 効果
- (4) 結果の評価手法
- (5) 結果報告時期
- (6) 担当者
- (7) 事業実施責任者(決裁権者)

(iii) 事業評価の変化

A市では従来各事業の評価を、参加者数や実施した延べ日数により行ってきた。それは予算に対してどれだけの効果があったかよりも、どれだけの予算をどの事業に使ったかが重視されていたからである。また事業の結果についても、あらかじめ定められている事業の位置づけの中で検討されるだけであった。

しかしハイブリッド 21 導入後は、事業企画書(参照)に基づき事業が実施されるため、その評価も事業担当者が即時に行い費用対効果についても検討されることになる。よって事業の継続については常に検討が加えられ、また新規に事業を実施する場合にも従来の事業の評価を参考に行うことが出来るようになる。

組織編成の柔軟性向上

ハイブリッド 21 導入後には、随時行う事業評価をもとに、年度の途中でも各事業の位置づけ・内容を修正して、部局長・または所属長の権限により事業内容・人員配置を機動的に変更できるようになる。その変更については、市民に対する十分な説明を行い(アカウンタビリティ)、その変更を含めた事業の評価を市民が総合的に行えるようになる²。

(4) 学習により統合された市役所組織の誕生

時代のニーズに対処しうる組織

ハイブリッド 21 導入後のA市では職員個人・各部局・組織全体がそれぞれ目標を持ち、A市の将来像を描きながら業務を遂行しているため、市民のニーズに対処した事業が遂行できる。

少資源(職員・予算)で極大効果を得る組織

組織全体の目標のもとで各事業が行われ逐次評価が成されるため、各部局がそれぞれの計画に基づいて事業を行うよりも、少ない職員・予算で大きな成果を得ることができるようになる。また、機動的に組織編成できるため、重要性が低下した所属の改廃もスムーズに行うことができ、職員を適宜配置し直し、その潜在能力を十分活用できるようになる。

² 情報公開、オンブズマン制度、住民投票等の活用が考えられる。

第1章 市民の時代の到来

- 「大予測 2010年の世界と日本」宮崎勇ほか 東洋経済新報社 1992年
「2010年への選択」経済企画庁総合計画局 1992年
「人口減少社会、未来への責任と選択」人口問題審議会 ぎょうせい 1998年
「平成10年版厚生白書 少子社会を考える - 子どもを産み育てることに「夢」をもてる社会を - 」
厚生省監修 ぎょうせい 1998年
「日本経済成長の軌跡 30年の総決算と今後の進路」安藤博 1994年
「成熟社会 - 新しい文明の選択」デニス・カポール 講談社 1973年
「都市行政の新しい設計」吉田民雄 中央経済社 1995年
「平成10年度版通信白書」郵政省 1998年
「インターネット白書 '98」日本インターネット協会監修 インプレス 1998年
「平成10年度版観光白書」総理府 1998年
「次代を読む生活コンセプト1998」ハイライフ研究所 PHP研究所 1997年
「市民の目で見た市民活動 個人から見た市民活動に関する調査報告書」経済企画庁国民生活局 1998年
「官」から「民」へのパワーシフト」山本正ほか TBSブリタニカ 1998年
「NPO時代の幕開け」国際労働財団 第一書林 1998年
「DATA PAL98-99」小学館 1998年
「朝日キーワード1999」朝日新聞社 1999年

第2章 21世紀の行政の方向性

- 「行政革命」デビッド・オズボーン テッド・ゲブラー 日本能率協会マネジメントセンター 1995年
「都市行政の新しい設計」吉田民雄 中央経済社 1995年
「組織の盛衰」堺屋太一 PHP研究所 1993年
「組織論」桑田 耕太郎 田尾雅夫 有斐閣 1998年
「ラーニング シフト」根本孝 同文館 1998年
「分権型社会の都市行政と組織改革 第4次市役所事務機構研究会報告書」(財)日本都市センター 1998年
「イノベーション・カンパニー 継続的に革新を生み出す会社の条件」野中郁次郎ほか ダイヤモンド社
1997年
「失敗の本質」戸部良一ほか ダイヤモンド社 1984年
「神奈川県市町村税財政概要 第45集 平成10年3月版」神奈川県 1998年

第3章 ハイブリッド21 - 職員と住民をビジョンで結ぶ行政システム

- 「ビジョナリーカンパニー 時代を超える生存の原則」ジェームズ・C・コリンズ ジェリー・I・ポラス
日経BP出版センター 1995年
「人間性の心理学 モチベーションとパーソナリティ」A・H・マズロー 産業能率大学出版部 1987年
「考える組織 フィールド主義の経営革新」野口吉昭 ダイヤモンド社 1994年
「バリュー経営 - 知のマネジメント」一條和生 東洋経済新報社 1997年
「最強組織の法則 新時代のチームワークとは何か」ピーター・M・センゲ 徳間書店 1995年

- 「学習する組織をつくる」カレン・E・ワトキンス ビクトリア・J・マーシック 日本能率協会 1995年
- 「学習する組織 近未来型組織戦略」寺本義也ほか 同文館 1992年
- 「バーチャル・チーム ネットワーク時代のチームワークとリーダーシップ」ジェシカ・リブナック ジェフリー・スタンプス ダイヤモンド社 1998年
- 「場のマネジメント 経営の新パラダイム」伊丹敬之 NTT出版 1999年
- 「知力経営 ダイナミックな競争力を創る」紺野登 野中郁次郎 日本経済新聞社 1995年
- 「複雑系のマネジメント」週刊ダイヤモンド編集部+ダイヤモンド・ハーバード・ビジネス編集部(共編)ダイヤモンド社 1998年
- 「ニューウェーブマネジメント 思索する経営」金井壽宏 創元社 1993年
- 「MBAマネジメント・ブック」株式会社グロービス(編)ダイヤモンド社 1995年
- 「行政評価の時代 経営と顧客の視点から」上山信一 NTT出版 1998年
- 「なぜ日本企業では情報共有が進まないのか」田坂広志 東洋経済新報社 1999年

提言編 ハイブリッド21(TVM)の実現に向けて

- 「なぜ会社は変わらないのか 危機突破の企業風土改革」柴田昌治 日本経済新聞社 1998年
- 「リエンジニアリング革命」M・ハマー J・チャンピー 日本経済新聞社 1993年
- 「THE LEARNING ORGANIZATION IN THE PUBLIC SERVICE」Janice A.Cook, Derek Staniforth, Jack Stewart GOWER(出版社)1997年
- 「THE FIFTH DISCIPLINE FIELDBOOK」Peter M. Sengeほか Currency Doubleday 1994年
- 「バランススコアカード 新しい経営指標による企業変革」ロバート・S・キャプラン,デビッド・P・ノートン 生産性出版 1997年
- 「未来組織のリーダー」フランシス・ヘッセルバイン他 ダイヤモンド社 1998年
- 「グローバル競争に勝つ地域経営」日立総合計画研究所編 東洋経済新報社 1998年
- 「国際化時代の地域経済学」岡田知弘他 有斐閣アルマ 1997年
- 「まちづくりの発想」田村明 岩波新書 1987年
- 「日本の自治・分権」松下圭一 岩波新書 1996年
- 「図解経営を変える戦略会計のしくみ」アンダーセンコンサルティング 東洋経済新報社 1998年
- 「トム・ピーターズの起死回生」トム・ピーターズ TBSブリタニカ 1998年
- 「大転換 - 瓦解へのシナリオ」岸井成格 毎日新聞社 1998年
- 「マネジメントの基本」高梨智弘 日本経済新聞社 1995年
- 「柔らかな組織の経営 現代社会のあいまいさにどう対応するか」土谷茂久 同文館出版 1996年
- 「明日を支配するもの 21世紀のマネジメント革命」P・F・ドラッカー ダイヤモンド社 1999年

「学習する組織」関係URLアドレス

- The MIT Organizational Learning Network <<http://learning.mit.edu/>>
- Pegasus Communications <<http://www.pegasus.com>>
- Learning-Org Dialog on Learning Organizations <<http://world.std.com/~lo/>>
- Stanford Learning Organization Web (SLOW) <<http://www.stanford.edu/group/SLOW/>>
- Battelle Seattle Research Center(Technology Management and Social Science) <<http://www.seattle.battelle.org/index.htm>>

Re-evaluation Counseling <<http://www.rc.org/>>

OEG - Organizational Learning <<http://www.oeg.net/orglrn.html>>

The Fifth Discipline Fieldbook <<http://www.fieldbook.com/index.html>>

Action Inquiry, Organizational Learning, Network <<http://enhanceddesigns.com/actnet/>>

Systems Thinking Practice <<http://www.sgzz.ch/links/stp/index.html>>

The Learning Organizations Homepage <<http://www.albany.edu/~kl7686/learnorg.html>>

チーム員謝辞

今回の研究を進めるにあたり、次の各氏および関係機関、関係行政機関等の担当者の方々に貴重な御指導、御助言並びに資料の提供を賜りました。心よりお礼申し上げます。

神田良	明治学院大学経済学部教授
小池治	横浜国立大学大学院国際経済法学研究科教授
土谷茂久	千葉工業大学プロジェクトマネジメント学科教授
中山英明	日本アイ・ビー・エム株式会社コンサルティング事業部 I T T コンサルティング グ I B M グローバル・サービス マネジング・プリンシパル
根本正樹	エーザイ株式会社知創部担当課長
八十田典克	エーザイ株式会社知創部部長 (50音順・敬称略・肩書等は助言依頼時のものです)

また、「21世紀型自治行政システムに関する職員意識アンケート」にご協力いただいた(財)神奈川県市町村研修センターの研修生の皆様、この場を借りて感謝申し上げます。ご協力有り難うございました。

研究チーム員名簿

区 分	氏 名	所 属	執筆分担
公募研究員	真島 稔	神奈川県横浜県税事務所直税第一課	提言編
"	安井由美子	神奈川県立産業技術短期大学校管理課	第3章第3節
市研究員	青木 一実	小田原市市民部地域づくり課	第1章第1節
"	青木 充	茅ヶ崎市総務部資産税課	第2章
"	伊波 淳	相模原市企画部企画調整課	第1章第2節
"	柳川 喜男	神奈川県市町村研修センター（平塚市より派遣）	
自総研研究員	出浦 秀司	神奈川県自治総合研究センター	第3章第1,2節
"	平田 和義	神奈川県自治総合研究センター （平成10年7月31日まで）	

はチームリーダー はサブリーダー はコーディネーター