

# 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、それぞれのテーマについて研究チームを設置し、研究活動を行っております。

研究チームは、公募により選抜された本県職員、テーマに関連する部局からの推薦による県職員及び市町村からの推薦による職員、概ね8～10名程度で構成されています。各研究員は、それぞれの所属と当センターとの兼務職員として、所属での業務を遂行しながら、原則として週1回、1年間にわたって研究を進めております。

今年度（平成6年9月～平成7年8月）は、A「『国際家族の時代』を地方から」、B「地方税源の確保に関する研究」、C「自治体業務のリエンジニアリング」の3つのテーマについて研究チームが編成されました。本報告書は、C「自治体業務のリエンジニアリング」の研究チームによるものです。

リエンジニアリングとは、現行の組織や制度を前提とせずに、業務の目的を達成するための最も効率的な仕事のやり方を白紙から再設計し、最新の情報技術を活用した業務、組織、制度の抜本的な改革を行うことです。

本研究チームでは、改革の第1ステップとして、各課に共通する「庶務事務改革」を取り上げ、リエンジニアリングの神奈川県庁への導入の可能性について検討しました。

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、研究活動に際して御支援とご協力をいただいた関係者の皆様に対し、心より感謝の意を表します。

平成7年9月

神奈川県自治総合研究センター所長 鵜飼 たつ子

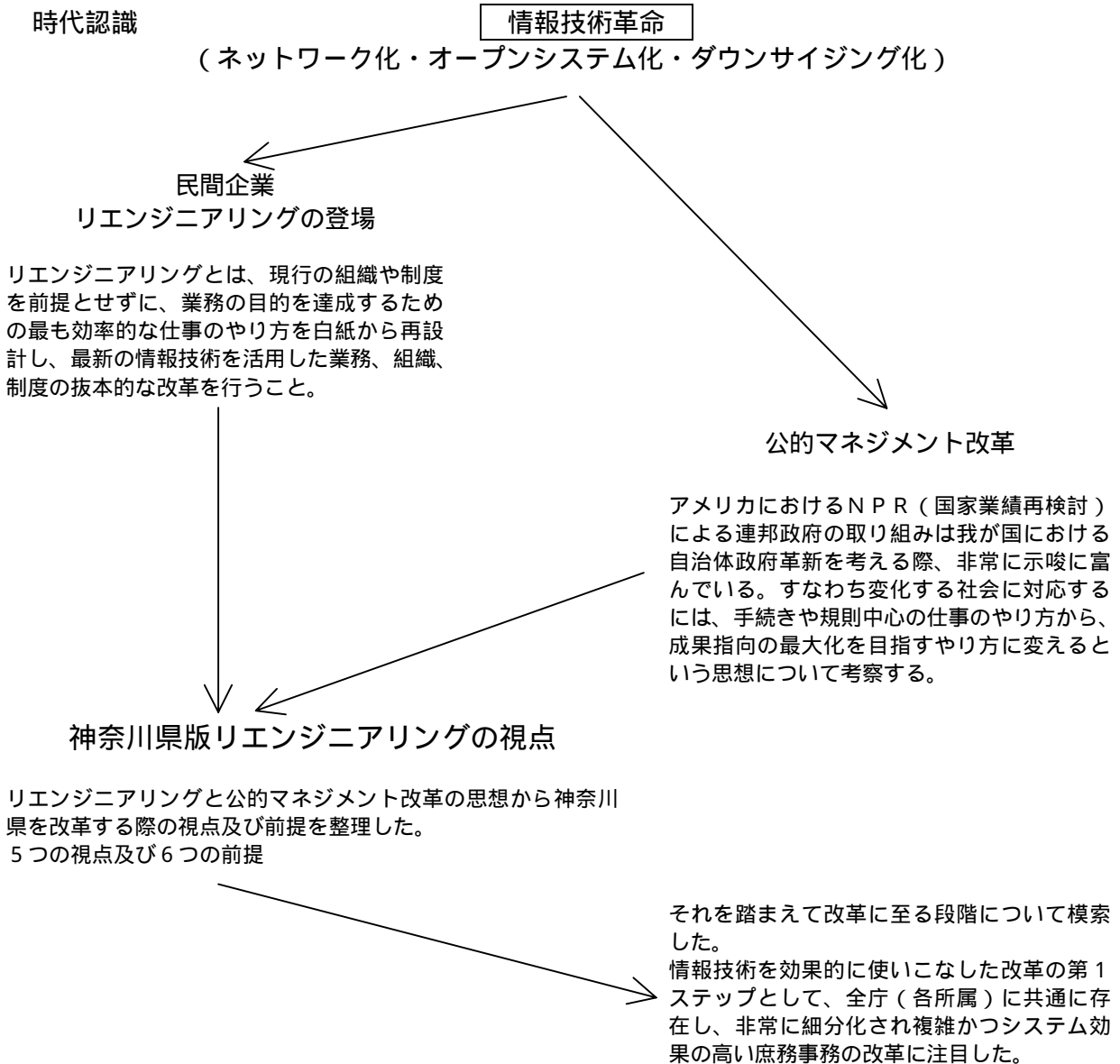
# 目 次

報告書概要 .....	1
<b>第 1 章 自治体リエンジニアリングの思想 .....</b>	<b>4</b>
はじめに .....	6
第 1 節 リエンジニアリングの背景と本質 .....	7
1 プロセスの単純化 .....	7
2 組織のスリム化 .....	7
3 個人のエンパワーメント .....	8
第 2 節 公的マネジメントの改革 .....	9
1 アメリカ連邦政府のマネジメント改革 .....	9
2 『リインベンティング・ガバメント』の思想 .....	15
<b>第 2 章 神奈川県リエンジニアリングを求めて .....</b>	<b>18</b>
第 1 節 神奈川県を取り巻く状況 .....	20
1 県組織の状況 .....	20
2 国の行政情報化への取り組み .....	20
3 自治体情報化の動き .....	20
4 待ったなしの改革 .....	20
第 2 節 神奈川県リエンジニアリングのガイドライン .....	21
1 5つの視点 誰もが改革に参加するために .....	21
2 改革実現への6つの前提条件 .....	23
第 3 節 取り組みへのステップ .....	26
1 情報型政府の創造 .....	26
2 情報型政府の組織構造 .....	27
3 情報型政府のワークスタイル .....	28
4 取り組みへのステップ .....	29
<b>第 3 章 事例研究 庶務事務のリエンジニアリング     総合自己管理(ト-タルセルフマネジメント)システムの提案 .....</b>	<b>32</b>
選定理由 .....	34

第1節	庶務事務の現状及び問題点	35
1	庶務事務の範囲設定	35
2	庶務事務の現状	35
3	現行庶務事務の抱える課題（事例集）	48
4	庶務事務の問題点の分析	50
第2節	他府県との比較	53
1	庶務担当者は全ての自治体政府に存在	53
2	最短経路である本人 庶務担当者 認定権者は5団体	54
第3節	民間企業ヒアリングによる比較	56
第4節	総合自己管理システムの構築	58
1	システム構築の視点	58
2	システムの概要	59
3	システムのアーキテクチャ	60
4	具体的な利用形態及び情報の流れ	62
5	入力画面・入力方法について	64
6	担当課での変化	66
7	電子メールも導入予定	67
第5節	システムの前提条件	68
1	技術基盤の整備	68
2	電子決裁制度の導入	69
3	添付書類の廃止	69
4	不正に対する罰則規定の強化	69
第6節	システムの導入効果	71
1	人的要素に対する効果	71
2	物理的な時間的效果	71
3	経済的效果	71
	おわりに	74
	<b>資料編</b>	76
1	委託研究 オープンシステムによる「総合自己管理システムの検討」(抜粋)・・	78
2	アンケート調査結果	88
3	主な参考文献	100
4	指導・助言等をいただいた方々・機関	101

## 報告書概要

### 自治体リエンジニアリングの思想



## 事例研究 総合自己管理システムの提案

### 神奈川県及び他府県の庶務事務の実態把握

知事部局庶務担当者アンケート調査・担当課ヒアリング・他府県アンケート調査実施等

各所属に庶務事務のために実質的約1人の担当者が配置され、帳票だけでも117種、19冊もの手引きを参照して処理をしているが、多くの事務は年間に数件しか発生しない。

庶務事務のフロ-図からの分析によれば、文書主義による紙ベ-スの単純な作業が多い。さらにその情報が紙ベ-スで管理されていることから、組織単位で管理され、また管理のための別の帳票がさらに作業を増やし、確認作業も生んでいる。

また、押印制度など複雑な手続きが各種の規定に事務を主管する組織ごとに事細かく定まっており、住所の変更等、事象の発生で共通に事務をとらえるというしくみが無いことが明らかになった。

これらの現象は神奈川県固有のことではなく、他県においてもほぼ同様であった。

# 庶務事務のリエンジニアリング

## 総合自己管理（セルフマネージメント）システムの提案

庶務事務を改革するものとして、LAN（ロ - カルエリアネットワ - ク）に接続されたクライアント・サーバ - 型のコンピュータ - を使い、職員を管理する事務主管課の立場ではなく、個々の職員の視点から設計したシステムを導入する。

### システム構築の視点

- 1 庶務事務のスリム化
- 2 自己入力管理
- 3 個人と組織のエンパワーメントの起爆剤

### システムの概要

庶務事務を職員一人ひとりの事象の発生（結婚、転居、出張等）でとらえ直し、本人がその事象を一人1台環境のもとパソコンから直接入力することにより組織として一元的にその事象を電子情報として把握し、情報技術を使って決裁、回覧、デ - タ - ベ - ス化等当該情報を流通・保管するシステム。

### システムの特徴

入力画面等は「初めての人にも使いやすく、楽しく・簡単！」をモット - に構築する。  
技術基盤は、メッセ - ジング / ワ - クフロ - となることから、電子メ - ルの導入を盛り込んだものとする。  
職員一人ひとりが必ず携わらざるを得ない庶務事務分野のシステムだけに、職員の意識改革及び情報センスの向上がこのシステムの導入及び利用を通じて図ることができる。  
庶務事務の個別的な事務改善ではなく、情報技術を使いこなし自治体政府に至る第1ステップとしてシステム導入を位置づける。

### システムの前提条件

- 1 情報基盤の整備
- 2 電子決裁制度の導入
- 3 添付書類の廃止
- 4 不正に対する罰則規定の強化

### システム導入の効果

- 1 人的要素に対する効果  
短期的視点では知事部局庶務担当者約300人が他の職務につくことが出来、従来の庶務担当者のエンパワ - メントが図られる。  
長期的視点では自己管理システム、電子メ - ル等の導入・利用から職員の情報センスが向上し、県庁をベ - スにした人的ネットワ - クが組織の壁、場所的壁、階層的壁を越えて横に広がる。  
電子化され、デ - タ - ベ - ス化された情報を職員が利用でき、創造的な仕事の支援が可能となるステップへ到達できる。
- 2 物理的な時間効果  
電子化された情報のネットワ - ク化により、受付確認・計算・コピ - ・提出・配布といった従来かかっていた時間がゼロに近い時間に短縮され、事務のスピ - ドアップが図れる。
- 3 経済的効果試算（10年間）

	現行	システム導入後
庶務担当人件費	225億円	0
パソコン等機器購入費用	0	60億円
設備工事費	0	20億円
運用委託費	0	20億円
合計	225億円	100億円

導入効果  
約125億円削減

# 第1章 自治体リエンジニアリングの思想

## はじめに ~21世紀への道~

従来の情報化は業務の効率化を中心に、情報技術を利用してきた。事務の効率化の主役は大型の汎用コンピューターであった。いわゆるホストと呼ばれるものである。しかし、近年の情報技術の飛躍的発達は大規模コンピューターのいわゆるダウンサイジングをもたらした。機種の違いを問わずパーソナルコンピューターがネットワーク化される時代となった。

これを受けて一部の企業では、顧客満足度を高め、サービス提供の迅速化を図るため、この「近年の情報技術」を最大限に利用し、仕事のやり方を抜本的に見直し、プロセス改革を行い、ホワイトカラーの生産性の向上に向けての業務改革・リエンジニアリングを進めている。

行政においては、税金を使うがための機重もの厳重なチェックや権力を有するがための手続き遵守、そして公平を保つがための規則遵守とはいえ過度に仕事のプロセスを複雑にし、時間的ロスを生み出してきているとはいえないだろうか。

行政改革も何度となくいわれ、実行されてきた。しかしながら注目すべきは我が国の政府も西暦2000年を目指して情報化に動きだし、情報化を利用した改革に着手したことであろう。自治省も1995年5月16日「地方公共団体における行政の情報化の推進に関する指針」を示し、地方自治体政府の情報化を通じたマネジメント改革を求めている。

このような動きの中で、本研究では、リエンジニアリング及び海外の公的マネジメント改革の動向を踏まえつつ、上記の仮説を検証し今後の自治体政府の姿を模索するため、今まで内部事務であるがために見落とされてきたともいえる「庶務事務」に注目し、リエンジニアリングの可能性を検証する。

庶務事務は、各課に共通に存在し、比較的単純ではあるが煩雑な事務プロセスを有している事務分野である。調査にあたっては知事部局の庶務担当者及び他府県の給与事務主管課あてアンケートを実施して、現状把握を行う。この庶務事務を情報技術を使いこなしてリエンジニアリングしていくことより、自治体政府の21世紀に向けての変革の起爆剤としての有効性を提起する。具体的な改革方法として、「総合自己管理システム」の導入を提案する。

あわせて、導入にあたっての課題として、問題点の整理を試みる。

なお、導入の可能性について委託調査により技術的観点からの検討を行ったが、その抜粋を資料編に掲載した。

# 第1節 リエンジニアリングの背景と本質

リエンジニアリングとは、現行の組織や制度を前提とせずに、業務の目的を達成するための最も効率的な仕事のやり方を白紙から再設計し、最新の情報技術を活用した業務、組織、制度の抜本的な改革を行うこと。

## 1 プロセスの単純化

産業革命以来企業は、業務を単純かつ基本的な作業に分割する分業によって職能階層別に組織化し、需要の拡大に合わせて大量画一生産による市場の拡大と大量見込み生産による規模の拡大とに努めてきた。しかし、技術進歩、市場間の境界の消滅、選択肢の増加等により顧客の期待が多様化した今日、多品種少量生産に見られるように個々のニーズに即したより付加価値の高い製品やサービスがタイミングよく提供されることが求められている。今日の企業は、組織の規模の拡大につれて、部門相互のコミュニケーションや協力体制を損なわせ、組織間の断絶化、セクショナリズムによって組織の環境変化への対応力を低下させている。即ち、組織の硬直性、顧客軽視、官僚性、高い間接費等といった非効率要因によって、期待された経済効果が達成されなくなったのである。

企業が適合、発展する以上に社会が急速に変化している今日、時代に相応しい製品やサービスを提供すること以上に、それを作り出すプロセスが重要になっている。しかし、例えば製造という業務が調達から出荷までの仕事の流れのように、ある状況に処理や加工を加え、最終的に他の状況を生み出すまでの一連の行程、作業、仕事としてのプロセスに多くの専門分野が関与することで、プロセス全体が複雑化、管理困難になってしまった。そこで、既存の構造や手続きを全て無視し、最終目的を組織内外の顧客を満足させるための仕事の流れという視点から、よりスムーズな業務フローとして、その顧客満足に結び付く一連のワークフローを再把握し、全て事業活動を業務プロセス中心に再編成し直すことが必要となる。この場合、一つの顧客満足に結び付く業務が既存組織の他部門を横断するものであっても、あくまで業務と情報の流れを中心に組織横断的に捉えることになる。従来の職務の単純化とプロセスの複雑化による仕事の仕方から、職務の複雑化とプロセスの単純化を図ることがリエンジニアリングの本質となっている。

## 2 組織のスリム化

組織を業務プロセスとして再設計することにより、組織は小チームに分割されていくことになる。情報ネットワークに象徴される情報処理の分散化は、これまで大規模組織単位でしかできなかった作業を、小規模組織単位で、より効率的にできるようにした。それは、一度に多くの人に情報を与えることができるようになったことで、記憶される知識の拡張を図るだけでなく、データ処理の誤り、遅延、職務間の重複の除去を容易にし、意思決定のスピードアップ化が図られ、職務の距離と時間が短縮化されたためである。これが、顧客サービスの質の向上に向けた柔軟性ととんだスタッフのスリム化をもたらすことになる。今日の情報処理技術は、単に従来の集権化のもたらす規模の利益を享受するだけでなく、

個人があたかも完全に独立して仕事を進めているかのようなスタイルを可能にさせたのである。さらに、企業内、企業間、個人のネットワークが統合されたり、製品やサービスの設計・開発から流通・保守にいたるあらゆる業務を一元的なネットワークに統合することで、従来の職能別階層組織の役割は薄れ、職能横断的な平準化された組織へ変化していく。この場合、裁量権の拡大を伴った意思決定権限は大幅に末端に委譲される。末端の裁量権が拡大すれば、組織の平準化を一層進展させる。これがリエンジニアリングの効果である。

### 3 個人のエンパワーメント

このように複数部門に跨る業務プロセスになると、単純業務から多次元にわたる業務に変化するために、今日の分散処理システム活用に向けた個人の高度な情報処理装置と大量情報とを使いこなせる能力も問われている。知恵を駆使することによって生まれてくる価値が重要とされ、かつて、生産設備の規模に生産力が依存し個人はその部品に過ぎなかったころ、「肉体を使うこと」であった労働は、「情報や知識を取扱うこと」へ変わりつつある。単に労働時間の長短だけでは仕事が評価できず、知恵の質が問われるようになった。

これは企業も熟練技術者のノウハウを企業の共有財産にしてブルー・カラー層の生産性を高めるだけでなく、ホワイト・カラー層の仕事までコンピュータ化して効率化するために、個人が有している知識をも引き出して組織化する仕組みを構築させなければならないことを意味するだろう。情報や知識を如何に収集、保存、検索して、如何に新たな知恵を創出し創造的な仕事を行うかという、企業における知的生産性が問われているのである。

つまり個人は、生産設備の一部ではなく、独立した存在として企業を支えることとなる。このとき特筆すべきは、個人レベルでの情報処理能力を向上させる道具として、最新の情報技術を最大限に利用することだろう。企業も人材をフルに活用するためには、組織重視の経営を改めなければならない。そのためには、評価、報酬、昇進といった人事の改革、教育を通じての組織の風土改革を行う必要が生じる。

加えて企業は個人の知恵の効果を最大限発揮させるための企業革新を目的に、知恵の価値を創造と変革の原動力とした企業内外の新たな仕組みを積極的に構築することが求められる。このとき既存の枠組みとしての組織単位やルール、手続きにこだわることなく、個人の知恵と最新の情報技術とを絡めて考えることこそがリエンジニアリングの本質である。



## 第2節 公的マネジメントの改革

前節で概観したリエンジニアリングの本質は、要約すれば近代社会型の経営原則から高度情報社会型の経営原則への転換に伴って登場してきた必然的な内容であり、それ故、今日存在する全ての経営組織体は、リエンジニアリングの本質が突き付ける変革への動きを避けて済まそうとすることは不可能と考えられる。

つまり近代社会型組織では、分業化の行き過ぎから業務の効率を低下させる結果を生じてしまった。今後はサービスの受け手の満足度の向上を目的として、組織内のネットワーク化を図って情報の共有化を実現し、目的に合わせて組織を柔軟に運営していく状況を作り出していくことが重要となる。エンジニアリングの本質は民間セクターであろうと公的セクターであろうと今日の経営組織体に等しくあてはまるのではないだろうか。

そこで、リエンジニアリングの本質に通底し、また自治体のマネジメント改革に資すると思われるアメリカ連邦政府におけるマネジメント改革の取り組みを見てみることにしたい。

### 1 アメリカ連邦政府のマネジメント改革

#### (1) 背景と経過

アメリカ連邦政府は、1992年実績で2,900億ドル、社会保障基金の黒字を除くと3,890億ドルという財政赤字をかかえていた（平井文三「アメリカ連邦政府におけるマネジメント革命の動向」『行政とADP』1994 8月号 行政情報システム研究所）。

こうした状況下で、クリントンは93年1月に大統領に就任した翌月から、ホワイトハウスのスタッフの350名削減を発表したり、連邦職員10万人の削減と、行政コスト削減のための大統領令を発令した（ワシントンポスト93年2月10・11日）。

そして、政権発足後1ヶ月半たった93年3月3日には、「国家業績再検討（National Performance Review。以下、NPRという）」を発足させ、アル・ゴア副大統領に6ヶ月の期限で政府活動を包括的に見直すことを命じた。これはレーガン政権下のグレース・コミッションとは異なるものとされている（ワシントンポスト93年3月4日）。NPRのスタッフのダグラス・ファブラザーは、「委員会形式では、メンバー間の意見の妥協が生み出さない。NPRは妥協の場ではない。ゴアのリーダーシップによって政府を変えていくためのものだ」と明言している（平井文三「アメリカ連邦政府におけるマネジメント革命の動向」『行政とADP』1994 8月号 行政情報システム研究所）。

一方、議会の側でも、3年近くの審議の末、連邦政府に戦略と業績評価計画を確立することを義務づけた「政府の業績及び成果法（Government Performance and Results Act：GPSA）」（注1）を立法した。これは、1993年8月3日にはクリントン大統領が署名し、成立している（ワシントンポスト93年8月4日）。

NPRはクリントン大統領の全くのオリジナルというわけではなく、2つのアイディアの源がある。1つは、後述の『リインベンティング・ガバメント』で、もう一つは、「テキサス州業績再検討（Texas Performance Review。以下、TPRという）」といわれる。

TPRは、46億ドルもの赤字を抱えた現在の連邦政府と同様の状況にあるテキサス州政府が、州の会計検査院長のジョン・シャープに政府のサービスの検討を依頼して1991年に始められたプロジェクトチームである。シャープをトップに104人の検査官、州職員、政府の専門家やコンサルタントが州政府のサービス提供の水準を維持しつつ、歳出を削減する方法を検討した。この作業は5ヶ月間、秘密厳守で、195の分野の見直しが行われ、300億ドルの歳出予算のうち42億ドルの節約案を提言した。そのうち24億ドルは議会で採決されている。

TPRがNPRに最も強い影響を与えているのは、第一線の職員が何を变えればいいのかを最もよく知っているという『リインベント・ガバメント』にも共通する考え方である。さらには、政府を変えるにはスピードと秘密を守ることが必要であるというTPRの考え方も引き継がれている。シャープは、クリントン政権移行チームに対するメモ(92年11月25日)に「連邦政府での業績再検討のためには300人の第1線の職員が6ヶ月の期限付きで従事することが必要である」と述べている(ワシントンポスト93年月16日)。

## (2) 国家業績再検討(NPR)

NPRは、連邦政府で20~30年の経験をもつ第一線の約200人のスタッフから構成されている。スタッフは数名からなるチームに分かれて政府活動の見直しを行った。その組織は報告書と矛盾することなく、非常にフラットにつくられていた。アドバイザーとして、後述のデイビット・オズボーンやジョン・シャープらが参加している。

また、NPRは国民や連邦職員からの意見を吸い上げるため、様々な活動を行った。国民に広く政府の非効率や無駄に関する電話や手紙を募った。NPRの報告書によれば、3万通以上の手紙が寄せられた。職員に対しては、「タウン・ホール・ミーティング」という方法がとられた。これはゴア副大統領が各省庁に出向いて、NPRの活動を説明し、職員と自由な意見交換を行うものである。中央省庁だけでなく、地方でも「タウン・ホール・ミーティング」を行っている(ワシントンポスト93年6月3日)。

こうした活動を通じて、発足から6ヶ月たった1993年9月7日にNPRの報告書は大統領と議会に提出された。これは、翌日のワシントンポストでトップを飾った。クリントン大統領とゴア副大統領が書類の棚の前に報告書を発表している写真 役所がいかにか紙に埋もれているのかを象徴している が掲載されていた。同日の新聞では、NPR関連の記事はこの他に4頁も扱われており、アメリカにおける関心の高さがうかがわれる。

報告書は、官僚的形式主義をなくす、顧客第一、職員が成果を得られるように力を与える、基本へ戻るの4つの章から構成されている。「官僚的形式主義をなくす」とは、政府のシステム自体を職員が規則どおりに手続きを踏むことから成果を達成することに責任を負うものにする、顧客が第一」とは、国民あるいは他の行政機関といった顧客の声を聞き、政府の運営を顧客のニーズにあうように変え、コストを削減して顧客のサービスをめざす誘因をうみだすために競争や市場原理を導入することである。「職員が結果を得られるように力を与える」とは、権限を分権化し、第一線で働く人が自ら決定し、問題解決できるようにすること、「基本へ戻る」とは時代遅れのものを廃止したり、重複

をなくし、コストを削減に努め、本当に必要なものに投資することである。

本文では、各々の章の理論的枠組みをいくつかのステップに分けて説明しながら、118の対策（Action）を大統領を始めとする政府や議会に求め、384にもものぼる具体的な提言を行っている。これらの提言を実施すれば、1995-99年までの5年間で1,080億ドルのコスト削減が実現できるとしている。

## N P R 報告の概要

### 第1章 官僚的形式主義をなくす（Cutting Red Tapes）

ステップ	主な対策
予算プロセスの 能率化	<ul style="list-style-type: none"><li>・政策的方針・優先順位によって予算編成を行う。</li><li>・予算編成の対象期間を1年から2年に延長する。</li><li>・予算執行を簡素化し、4半期ごとの配当や予算細目のような制限をなくす。</li><li>・節約した経費の半分を翌年度使えるようにする。</li></ul>
人事管理の 分権化	<ul style="list-style-type: none"><li>・1万ページにもなる人事マニュアルを段階的に廃止し、現場の管理職に権限を委譲する。</li><li>・等級制を簡素化し、等級や給与体系の決定権を各部局にもたせる。</li><li>・各省庁独自の評価・報酬制度をつくる権限を与える。</li></ul>
調達の手続きの 簡素化	<ul style="list-style-type: none"><li>・調達手続きを簡素化するよう規則を改正する。</li><li>・各省庁の裁量で購入できる額を2万5千ドルから10万ドルに引き上げる。</li><li>・共通サービス庁（G S A）が調達（特に情報関連の調達）を一括して行うメリットはないので、各部局にまかせる。</li><li>・電子取引をテストすること。</li><li>・政府規格の製品の購入をやめ、既製品をつかう。</li></ul>
監査の見直し	<ul style="list-style-type: none"><li>・ミスや不正を発見するために規則通りに行われたのかを見るだけでなく、効果的なサービスが行われているのかを評価する方向に監査の基準を変える必要がある。</li></ul>
規制過剰の排除	<ul style="list-style-type: none"><li>・3年間ですべての部局の内部規制の50%を廃止する。</li><li>・外部規制を減少させるために、各部局間の調整方法を改善する。</li><li>・結果をだせると思われる場合には、規則からの免除をうけられるようにする。</li><li>・各省庁が議会に対して提出する報告を再検討し、無駄をなくす。</li></ul>
州と地方への権 限委譲	<ul style="list-style-type: none"><li>・財政的裏付けのない政府からの委託事務を制限する。</li><li>・地方分権をボトムアップで検討する内閣レベルの委員会を設ける</li><li>・個別の補助金を分野ごとに広くまとめ、各々の自治体で自由に使えるようにする。</li></ul>

### 第2章 顧客第一（Putting Customers First）

ステップ	主な対策
顧客に意見と選 択肢を与えるこ と	<ul style="list-style-type: none"><li>・顧客サービス計画を作成すること。それは、顧客の求めるサービスを調査し、そのニーズに応じたサービス標準と成果を測る尺度とする。さらにサービス情報を提示し、顧客に選択肢を与えるとともに、苦情処理機関に近づきやすいものにする。</li><li>・サービス提供の最大の障害となる各部局間の壁（縦割り）をなくす。</li></ul>

- ・顧客のニーズをつかむのに有効なボランティアベースの調査の権限を各部局に委譲する。
- 競争下におく
- ・印刷業務、不動産取得、建設、データ処理などの特定のサービスを民間と競争させ、顧客サービスの向上をめざす。
  - ・部局間にも競争を取り入れる。
- 市場力学の導入
- ・航空管制部門などの分野は独立した法人とする。
- 市場機構を問題解決のために利用する。
- ・政府はすべての問題に対する計画を作成できるわけではないので場合によっては民間の舵取りをして問題解決を市場機構にまかせることも考えるべきである。

### 第3章 職員が結果を得られるよう力を与える

#### (Empowering Employees To Get Results)

ステップ	主な対策
意思決定権の分権化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・今後5年以内に意思決定の分権化を進め、マネジャー一人が受け持つ規模を大きくする。</li> </ul>
連邦職員自身が常に成果をわかるようにしておく	<ul style="list-style-type: none"> <li>・すべての省庁は計測可能な目的を設定し、その成果(Outcome)を報告する。</li> <li>・連邦政府の事業目的を明確にする。</li> <li>・大統領と各省庁長は業績に関する合意書を書面で作成しなければならない。</li> <li>・業績の質を向上させたり、コスト削減をした場合に賞を与える。</li> </ul>
連邦職員に仕事に必要なツールを与えること	<ul style="list-style-type: none"> <li>・各省庁がニーズに応じた研修予算を組めるようにする。</li> <li>・研修に関する規制を撤廃する。</li> <li>・情報技術に関する研修はグレード・アップするとともに、非技術的管理者のトップから始めることが必要である。</li> <li>・政府は統一的な財務マネジメントシステムを創設し、この期限を明確化し、財務担当者の水準を向上させる。また、国民にわかりやすい財務情報を提供することが必要である。</li> </ul>
労働環境の質を高めること	<ul style="list-style-type: none"> <li>・フレックスタイムあるいは在宅勤務、パートタイム、ワークシェアリング、看護休暇などを導入する。</li> <li>・連邦政府の機会平等や多様性(人種、性別)の拡大に努める。</li> </ul>
リーダーシップを発揮すること	<ul style="list-style-type: none"> <li>・パートナーシップ協議会(NCP)を設置し、必要に応じては法改正をして、パートナーシップ型労務管理の確立に努める。</li> <li>・大統領は、質の高い政府を作るために、自分のビジョンや計画、命令を書いた指令を示す。</li> <li>・すべての省庁は業務の質を高めることに責任をもつ首席業務運営官(次官あるいは次官補)を設置する。</li> <li>・大統領は改革をリードし、NPRを実現するために大統領マネジメント協議会を設置する。その協議会は、省庁の長からすべての職員に対してこの改革のための基礎研修を行う。</li> </ul>

## 第4章 基本へ戻る (Cutting Back To Basics)

ステップ	主な対策
必要のないものを除去する	・時代遅れのもの、重複しているもの、特定の利益を守る特権を排除する。そのためには、大統領に個別支出に対する拒否権を与えることが必要である。
より多く集める	・政府のサービスに対する受益者負担について各省庁の裁量を拡大する。 ・債務の回収を促進するために、回収金の一部を利用できるようにする。 ・不正受給の罰則を強化し、その発見に努める。
より生産性にあげるものに投資する。	・各省庁の事務経費の節約分の半分を原資として情報化のための投資を行う「技術革新基金」をすべての省庁に拡大する。 ・長期投資に対する投資会計を作る。
コスト削減のためにプロセスをリエンジニアリングする	・行政情報のデータベース化、クレジットカードによる納税システムの導入など新しい技術を使って、全国的な行政サービスの電子化を進める。(電子政府化) ・紛争の解決として訴訟だけでなく、事前交渉をしたり、調停や仲裁といった非訴訟的解決方法を用いて、コストを削減する。 ・各省庁の既存業務のリエンジニアリングを進める。

(Al Gore "Creating a Government That Works Better & Cost Less :Report of the National Performance Review", US Government Printing Office 1993 より作成)

### (3) 国家業績再検討 (NPR) 報告後の動き

1993年9月にNPRの報告書が提出された後、早速、政府は「バイアウト」法、国家パートナーシップ協議会の設置、連邦人事マニュアルの廃止等の提言の実施に着手している。

「バイアウト (Buyout)」とは強制的なレイオフを避けるために、希望退職者に金銭的な誘因を与えるものである。バイアウトを導入するための法案は、1993年10月1日に「1993年連邦労働力リストラクチャリング法案 (Federal Workforce Restructuring Act of 1993)」として議会に提出された。その後、上・下院での審議を経て、最終的には279,200人の削減を明記され、1994年3月30日に大統領が署名し、成立した。

NPR報告の中で提言されていた国家パートナーシップ協議会 (National Partnership Council。以下、NPCという) は、1993年10月1日に大統領令により設置された (ワシントンポスト94年10月2日)。NPCは、連邦政府における労使関係のあり方を検討し、大統領に助言することを任務としている。メンバーは、連邦公務員の労働組合からの代表3人、アメリカ労働者総同盟産別会議の公務員部から1人、政府側から7人の計11人からなっている。5回にわたる討議の末、1994年1月31日に、「成功のための労使パートナーシップの形成」、「良い政府の基準」、「柔軟で敏感な雇用システムの創造」、「一般職俸給表の職階制度の改革」の4つの章から構成される労使関係改革のための提言をまとめ、大統領に提出した (平井文三「アメリカ連邦政府におけるマネジメント革命の動向」『行政とADP』1994 10月号 行政情報システム研究所)。

従来、連邦政府の人事管理は、連邦の公務員人事に関する法律850ページ、それに追加される人事管理庁 (Office of Personal Management。以下OPMという) の規制が1,300ページ、さらに連邦人事マニュアルからのガイドラインが10,000ページによって規制され

ていた。N P Rは、連邦人事管理マニュアルを段階的に廃止し、自動化された人事手続きや電子化された意思決定援助システム、利用者のニーズに合ったマニュアルに代えるよう提言している。これを受けO P M、は、ただちに連邦人事管理マニュアルの廃止に着手した。

この他にも、1993年10月26日にクリントン大統領は調達改善計画や「1993年政府改革および節約法案（Government Reform and Saving Act of 1993）」を公表している。また、N P R報告から1年たった94年9月にはゴア副大統領から状況報告（Status Report）が提出され、その中ではN P Rの各々の提言ごとに現在の取り組み状況について記述されている。

最後に、議会に置かれている調査・監査部門の会計検査院（General Accounting Office。以下、G A Oという）は、N P R報告への対応を調査している。93年12月3日にG A Oによって公表された分析結果によれば、384の指摘事項のうち116は強く同意できるもの146はおおむね同意できるもの、121は情報不足のため判断できないものとされており、反対しているのは1つにすぎない（ワシントンポスト93年12月3日）。

これらの一連の動きは、今までの行政改革と同じであるようにみえるかもしれない。しかし、政府改革とは、成果（Outcome）を最大化するという視点に立ち、それを実現するために最新の情報技術を使かって、組織や仕事の仕方そのものを変え、問題解決をはかったり、問題が生じないように予防的対策を講じるというものであり、従来の対症療法的改革にとどまるものではない。

公的マネジメントの革新は今までの規則を廃止したり、時には組織そのものを変えていく必要がある故、確固たる意思と強いリーダーシップを発揮して進められたN P Rでさえ、その実行には難しい側面があるといわざるをえないようである。1995年1月13日のNHKスペシャルにおいて、N P R報告でも記述のあったアメリカ農務省の改革がとりあげられていたが、実際には抵抗する議員や官僚がいて、思うように改革が進まない様子が放映されていた。また、日本とアメリカは制度や法体系を含めた文化が異なっているのだから、バイアウト法などこうした方法は日本なじまないかという意見もあるかもしれない。しかし、民間部門と同様、変化の激しい新しい社会に突入するこれからの時代を生き残っていくために、自治体政府は新しい社会に適応できるマネジメントを導入し、業務や組織やを革新することが求められているはずであり、その考え方と手法は大いに参考になるものと思われる。

（注1）

G P S Aの考え方は、行政機関の活動目的に基づいて数量的に達成度を想定してプログラムの効果を評価するとともに、一方で業績向上のために必要なマネジメントに関する規制の免除を認めようというものである。G P S Aは、戦略的計画（1997年9月30日まで）、プログラム業績年次計画とプログラム業績年次報告（2000年3月31日以降）、マネジメントの責任と柔軟性といった業績評価、そのためのパイロット・プロジェクト、業績に基づく予算といった内容について定められている。

## 2 『リインベンティング・ガバメント』の思想

NPRに強い影響を与えた『リインベンティング・ガバメント』はデイビット・オズボーン、テッド・ゲイブラーの共著である。（日本語版野村隆修/高地高司訳『行政革命』日本能率協会マネジメントセンター）。

著書の中では、「今日の世界のどの機関（公共、民間、非営利）にとっても成功を達成するための基礎」として10の原則があげられている。

### 変革する政府（*Reinventing Government*）の10の原則

原則	概要
1 触媒としての政府 (Catalytic Government) ~ 船を漕ぐよりも舵取りをすること~	政府は直接サービスを提供するよりも、民間（営利・非営利）が団体サービスが提供するのを政策的に管理する触媒としての役割を果たす方が、激変する状況に対応するには効率的である。ただ、行政機関は、民間にサービス提供を任せきりにするのではなく、問題点やこれからの課題を視野に入れ、財源や政策の優先順を判断する必要がある。
2 地域社会が所有する政府 (Community-owned Government) ~ サービスよりも権限を与えること~	地域社会に対する公共サービス（警察、教育、公共住宅、病院など）の運営や管理を専門家や官僚ではなく地域住民に任せるべきである。住民に自分自身の問題解決のための権限を与えると、他の人に任せるよりも効率的である。その際、政府は住民が問題解決できるように支援する必要がある。
3 競争する政府 (Comretitive Government) ~ サービス提供に競争を導入すること~	きちんとした段取りに基づいた競争を導入し、独占状態をなくすことで、行政や公共サービス機関はより優れたサービスを提供したり、コスト意識を高めることができる。
4 使命重視の政府 (Mission-driven Government) ~ 規則重視の組織からの転換~	政府は、規則にしばられた組織から使命重視の組織に転換しなければならない。そうすれば、能率的かつ自主的で、柔軟性をもった組織になり、職員のモラルも向上する。これを実現するには現行の予算や人事システムの見直しを行うべきであり、予算は業績測定と結びつけて考える必要がある。
5 結果志向の政府 (Results-oriented Government) ~ インプット型投資から結果重視の投資へ~	政府は投資の結果の測定やフィードバックを行い、結果を重視することで、より効果的な運営が可能となる。現在は、生徒数や被生活保護者数、犯罪発生率といったインプットとなる指標に基づいて予算や人員を決めているため、投資の失敗は省みられず、コストの損失はなくなる。
6 顧客重視の政府 (Customer-driven Government) ~ 官僚ではなく、顧客のニーズに応えること~	公共サービスは顧客である市民を第一に考えて提供されなければならない。そのためには、市民が求めているサービスを調査・分析し、市民にサービスの選択を任せ、収入や教養の差に関係なく情報を提供する必要がある。どちらかという画一的なサービスから市民のニーズにあった多様なサービス提供が可能となり、浪費も減少する。

- |   |   |
|---|---|
| <p>7 企業化する政府<br/>(Enterprising Government)<br/>~ 支出するよりも稼ぐこと ~</p>        | <p>従来の政府では予算は残さず使うだけのもので、経費削減や歳入の増加のための方策を考えている人は予算担当以外ではあまりいなかった。これからは、税金の範囲内で予算をたて、執行する方法を越え、サービスコストを意識し、民間と同じように収益をあげ、経費の削減を行う必要がある。</p>   |
| <p>8 先見の明のある政府<br/>(Anticipatory Government)<br/>~ 治療より予防 ~</p>           | <p>問題が生じてから対策をたてるのではなく、問題が発生しないように適切に予防的対策を行うべきである。政府がサービス提供に熱心になってしまうとこれから起こりうる問題に目を向ける余裕はなくなる。先見の明をもって事にあたる方が、問題が大きくなってから対処するよりもわずかなコストで済むことが多い。</p>                              |
| <p>9 分権化する政府<br/>(Decentralized Government)<br/>~ 階層型から参画・共同作業型へ ~</p>    | <p>現場の第一線で働いている人がなにをどうすればいいのかを一番良く知っているのだから、権限を中央から下方つまり周辺に分散することで、意思決定や情報伝達は早まり、勤労意欲が向上し、生産性も高まる。情報化時代の複雑で多様化する問題に迅速に対応できるように権限が移譲された柔軟性を持った組織が求められている。</p>                        |
| <p>10 市場志向の政府<br/>(Market-oriented Government)<br/>~ 市場をてことして変化すること ~</p> | <p>今まで政府は問題がおこると個別の活動を制御するすなわち管理するという方法をとってきた。しかし、政府が市民が求めるすべてのサービスを提供することは困難なのだから、管理計画の策定と実行にこだわることなく、市場をうまく利用する必要がある。政府は仲介役、促進役としてかわっていけば、市場を活性化し、効率よく問題を解決し、公共の目的を実現できるのである。</p> |

(野村隆監修/高地高司訳『行政革命』日本能率協会マネジメントセンター 1994年より作成)

その根底に流れているのは、変化する社会のニーズに迅速に対応するためにはプロセス重視や規制中心の手法から活動の成果の最大化をめざさなければならないという思想である。

同書でいっているoutcome(成果)はresultと同義とされ、産出量(output)や過程(process)とは区別している。10の原則の1つである「成果志向の政府」の成果とはoutcomeのことである。outputは、「一定の時間に実際に産出された量」であるのに対し、outcomeは行政の活動が対象となった人々にどのような影響を与えたのかすなわち「outputの質」を意味する。例えば、職業訓練校が多くの溶接プログラムを履修した卒業生を送り出しても、その卒業生が溶接工の職を見つけられなければ、そのプログラムには意味があるとはいえない。つまり、どんなにoutputが多くても、明確な結果を生み出すことはできないこともあるのである(David Osborne and Ted Gaebler "Reinventing Government" Addison-Wesley 1992, p350-1)。

同書では、従来の自治体では結果を導く過程が重視されがちであるが、実は成果(outcome)を最大化する方が大切で、そのために権限を住民に委譲した自治体政府は、先見の明を持って舵取りを行い、顧客や本来の使命を重視した「競争する政府」、「企業化する政府」、「分権化された政府」、「市場志向の政府」になるべきだとしている。



このような考え方の基礎となっているのは、マネジャリズムと総称されているものである。これは、社会や文化的な複雑さや不確実性が増大する状況下での新しいマネジメントの理論である。現代のように刻々と変化していく状況の中では、理論面だけで経済効果や効用を測定していたのでは、政策内容と実行との分離が生じてしまう。個々のマネジャー（public manager）は外的環境に柔軟に対応できるように、政策実施に必要な資源（予算等）に関する権限を委譲されなければならない。そのマネジャーは創造的で、顧客や成果を重視するよう訓練されているべきであるとしている。政策立案者はサービスを供給時におこることに精通していなければならなし、サービス提供者は政策的に分析できなければならない。つまり、個々の職員は成果を生み出すことに責任を負うことになる。また、規制とヒエラルキーはできるだけ少なくしなければならない。

マネジャリズムの考え方は、私的分野のマネジメントから生じている。最も良い例は、トム・ピーターズ、ロバート・ウォーターマンの『イン・サーチ・オブ・エクセレンス』（日本語版 大前研一訳『エクセレント・カンパニー』講談社）である。その本では、アメリカの超優良企業への調査を通じ、これらの企業経営は伝統的な経営管理とは異なっていることを明らかにしている。具体的には、

行動を重視する

顧客に密着する

企業家精神をもつ

社員ひとりひとりを大切にみつかることによる生産性向上

組織の基本的価値観による実践

自らのコアとなる業種から離れない

単純な組織と小さな本社

中央集権と分権的な両面をもつ

のおおまかに8つに体系化している。これは、リインベンティング・ガバメントの考え方で非常に似ている。

こうした考え方に基づいた改革は、イギリス、スウェーデン、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド政府ではすでに行われている。

以上の知見を踏まえ、次に神奈川県のリエンジニアリングの方向について検討したい。

## 第2章 神奈川県リエンジニアリングを求めて

### 第1節 神奈川県を取り巻く状況

---

#### 1 県組織の状況

人口の高齢化、高度情報化、国際化の進展、産業構造の変化、人々の価値観の変化など社会状況が変化している。このような時代に生じる複数領域に関わる課題に対処するため、神奈川県においても「行政システム改革」を実施し、その一環として、組織の企画調整機能の強化を図るための組織編成の見直しなどを実施した。「行政システム改革」で実施された数々の施策は、時代の要請に対応しようとして行われた。しかし、変化がますます激しくなる現在、県組織がさらに迅速に課題に対処していくことが求められている。

#### 2 国の行政情報化への取組み

一方、国では行政運営の質的向上と行政サービスの向上を目的として平成6年12月25日、「行政情報化推進基本計画」を閣議決定した。政府は「行政の情報化」が行政の事務事業、組織を通じたシステム改革の重要な手段であるとの認識を持ったのである。具体的には、省庁内のLAN整備、省庁間ネットワーク（霞が関WAN）の整備、文書の電子化に合わせた会計事務、人事給与等の規定、文書管理規則等の見直しなどが計画され、各省庁が取り組みを始めている。

#### 3 自治体の行政情報化の動き

政府の行政情報化に合わせ、自治省から「地方公共団体における行政の情報化の推進に関する指針」が出された。これは自治体の行政情報化を促進するために設置された「地方公共団体における行政の情報化の推進に関する研究会」が提出した報告書を基に作成されたものである。この研究会は、13人で構成されており、神奈川県からも企画部長が委員として参加していた。この指針に基づき自治体も住民サービスの向上と新しい需要への対応のために行政情報化計画を策定し、情報基盤の整備を実施することになった。

#### 4 待ったなしの改革

財政状況は非常に厳しく、公債依存度も高くなっており、平成7年4月30日現在の県債現在高は、1兆5,045億3,345万円である。これは、県民1人当たりの負担額に直すと184,090円（『県財政のあらまし』1995年6月）になる。

また、総合計画審議会の予測では県内においては総人口は21世紀初頭から減少を開始し、経済成長率も低率で推移するとしている。産業の空洞化も進み、京浜工業地帯においてはその傾向が続くと見られており（神奈川新聞1995年7月11日）、財政状況の好転は簡単には見込めない。このような状況のもと、今こそ情報技術をうまく使いこなした抜本的な改革・神奈川県リエンジニアリングが強く求められているといえよう。

## 第2節 神奈川県リエンジニアリングのガイドライン

では、どうすれば神奈川県リエンジニアリングを実現できるか。それをここで考えたい。従来の改革は、多くの職員にとっては、改革は自分以外の誰かがやってくれ、自分はそれに乗れば良いという気持ちになりがちだと言えるのではないか。それらの状況をいかに変えるかが、神奈川県リエンジニアリングの成功の重要な鍵になると考える。ここでいう神奈川県リエンジニアリングとは、21世紀の神奈川県を生み出すために、全職員が参加し、所属の枠を越え、県民の視点に立ち、仕事の在り方そのものを改革するものでなければならないであろう。そこで我々は、第1章で見た様々な実例や考え方を踏まえ、我々の誰もが神奈川県リエンジニアリングに参加するためのガイドラインを提示したい。

まずそのために、リエンジニアリングの視点を5つにまとめてみた。  
次にリエンジニアリングを実現するための前提条件を6項目に整理した。

5つの視点	6つの前提
成果重視	トップのリ - ダ - シップと推進体制
分権化	業績評価の導入
参加	電子政府化
経営	個人と組織のエンパワ - メント
ネットワーク指向	目的型予算・事業への転換
	市町村への権限移譲

### 1 5つの視点 誰もが改革に参加するために

#### (1) 成果重視の視点

第1章第3節の4でもふれたように、従来の行政サ - ビスは、主に個々の「もの」を供給するものであり、例えば建物を構築するといった、「何をしたか」という事業の「量」に重点が置かれていた。しかしながら今後は行政サ - ビスも、何をしたか（input / 資金の投入量やoutput / ものの産出量）ではなく、行政の活動が対象となった人々にどのような影響を与えたのか、住民がどれだけ満足したか（outcome）を基準とする。そしてその実現のためには、どの様なプロセスがふさわしいかを考えることが大切である。

#### (2) 分権の視点

地図と組織図を見れば分かるように、県は広く、県庁の組織は複雑である。各機関（部課、出先機関）や職員は、その権限を細かく規定されており、県民は一つのサ - ビスを受けるのに、例えば横浜まで出向き担当の職員を探し、時にはタライまわしにされる等多くの時間が必要となる。県民はサービスを受けるのではなく、「サ - ビスしていただいでる」と感じるだろうし、そうまでしてサ - ビスを受けたいとは考えない。その結果は、

当然利用者のいないサービスが生まれる。そうならないためには、如何に早く住民ニーズに対応するかが問題となるが、現在の集権型階層組織の意思決定のスピードではもはや対処できなくなっている。行政といえども今求められるのは、「just in time」のサービスである。そのためにも、権限はなるべく住民に近いところ、すなわち現場に与え、住民と相対する現場の感性、判断が生きることを第一とすべきであろう。「本当に決めるべきなのは誰か」を考える必要がある。

### (3) 参加の視点

確かに我々は公共の福祉という、結果として全ての住民を相手にするサービスを求められてきた。しかし今、住民のサービスは多様化し、その全てに行政がサービスを「提供する」のは限界となっている。それに対応するには、たとえば老人介護の問題が施設から在宅へと視点が変わってきたように、住民が受けるサービスとは同時に住民それぞれが抱える問題でもあることから、住民自らも参加をして行政と一体となって問題解決を図り、住民が自らの福祉を実現するべく、参加し責任を持つ参加型のサービスの在り方がこれからは求められよう。そしてそのために行政は、住民とのコミュニケーションを絶えずとることを心掛ける必要が出てくる。

### (4) 経営の視点

現在、色々な面で行政独自の「規格」が多い。いうまでもなく独自のものは「高価」である。理由は種々あるとは考えられるが、民間では同様のものを行政より安価で様々なものを提供している事が多く、行政がそれを使えないという理由はない。

例えばコンピュータの導入において、プログラムやシステム等何でも自己開発していると、技術革新のスピードに対応しきれないし、コストも高い。逗子市では、システムの導入にあたり市販のソフトを最大限利用することで、バージョンアップのコストを抑えるとともに、職員の研修も容易にしている。まず安価な民間の製品(市場)が、利用できないか考える必要がある。

一方、単に与えられた税金(予算)だけでなく、他の「元手」を如何に調達するかを、全ての職員が事業を起こす前に第一に考えることが求められよう。予算は黙っていても貰えるのではないという、事業効果には経済性が求められるという原則を徹底し、その事業で稼げるかという発想を持たせることが大切となろう。

### (5) ネットワークの視点

前述の様に、多様化した住民ニーズは、既存の組織の多方面に関わるようになり、それに対して現在の縦割組織に基づく閉鎖的な業務プロセスでは対応しきれなくなっている。そのため、既存の組織の枠を越えて対応する方法、組織を考える必要がある。例えば、県には人材の百貨店と呼べるほど様々なスペシャリストがおり、その人たちが協力すればそれだけでもかなりの解決が期待できるだろう。そこで、サービスの実施や問題解決にはどのような作業と人が必要かでチームや業務プロセスを組むこと、業務チーム型組織の機能性を持って、個人や組織をネットワークすることを考えるようにするのである。

## 2 改革推進への6つの前提条件

前提条件	概要
トップのリーダーシップと推進体制	<p>改革が成功するか否かは、トップの姿勢がポイントとなる。その改革への姿勢を内外に示すことで、全職員のモチベーションが高まり全員が参加ようになる。そのうえで推進体制として、全職員の改革の取り組みをコーディネートするチームをNPRを参考に現場の職員から編成することが必要となる。強調したいのは、次の2点である。第一に、推進体制のスタッフは、NPRで言われている様に現場を一番良く知っている職員とし、期間を限定（例えば1年以内）、期間内に改革の具体的な内容の報告書（仮にKPRと呼ぶ）を公表する。知事に報告するのではなく、知事の名を持って県民に報告する。第二に、「NRP / STARR E P O R T」の様に1年後にKPRで示された内容がどう改善されたかの報告を同様にする。日本の諮問機関や委員会では、勧告はでたけれどその後は分からない事が多い。県民はそれをもって改革の評価（知事と議会）をすることになる。それは子供でも分かるようなものがふさわしい。</p>
業績評価の導入	<p>「結果指向」の行政を生むには、必ず「業績評価」が行われる必要がある。即ち、全ての事業は、目標、手続きを公表しその結果を評価するのである。確かに行政サービスは分かりやすい数値目標にしにくい事業内容も多く、反対に数値目標のみで評価をすると逆効果であるという指摘がされるサービス（例えば福祉部門）もある。まして目標の明確な民間に比べ、行政の業績評価の普遍的な手法の確立はこれからの課題であると思われるが、とにかく、県が目標を明示し、それを自己評価することで県民に事業の評価をするデータを提供することから始める。無論その評価は予算に反映されることになる。また、評価が明白になれば職員のモチベーションは向上するであろう。ここでのポイントは、事業の廃止を行ったものも新たな事業を生み出すのと同様評価されるということである。</p>
電子政府化	<p>NPRでも「役所は文書に埋まっている」と表現された。紙の持つ重要性は分かるとしても、紙は合成、加工が難しく、どこかに「埋もれて」しまう。住民のニーズにいかにも早く、有効に対応するかが問題のこれからの時代は紙の速度を許さなくなっていくだろう。ネットワーク指向の仕事では情報を電子化したの相互利用が不可欠である。米国の情報ハイウェイ構想等や民間企業のコンピュータを中心とした情報化は勿論、政府においても行政情報のネットワーク化が前述のごとく重要課題とされている。電子政府化のポイントは、「管理」に費やされる時間が大幅に削減され、職員は、その時間を何かを「創造」することに回せることである。無論、そこには県民と話をする時間が含まれ、「現場」仕事をする職員本来の姿となる。また、コンピュータネットワーク化の県民へのメリットは、距離と時間が削減されることであり、具体的には情報公開を近くの行政センターで受けるといったことである。一方、職員にとっては今、本人でしか分からない「職人的仕事」が存在し、折角の情報が「頭」のなかにあるので他の人が利用できず、住民サービスが低下しているケースがあるが、電子政府の実現により知的情報はより有効に活用されることになろう。</p>

前提条件	概要
個人と組織のエンパワーマイト	<p>例えどんなにコンピュータを導入しても、結局県民と相対するのは職員という人間であり、その集まりの組織である。改革にしても日々の業務にしてもより成果のあるものとするには、基本的には個をいかにエンパワ - するか（知的生産性の向上）がポイントである。一方、組織のエンパワ - とは即ち権限委譲であり、例えば、行政センターに権限を与え、本庁は総合プレインセンター - という民間の小さな本社に対応する考えと、ポスト管理、即ち権限のないポストの廃止が考えられる。また、個人のエンパワ - とは第1に、電子機器や研修により最新の技術と知識を職員に与えるスキルアップであり、第2に既存の人事システムで埋められている人材（中途採用や育児休業等を含む）のモチベーションを高めるための複線化の人事を行うキャリアアップ、第3に仕事を時間管理から成果管理へとするフレックス制の実施などが上げられる。これらに前述の電子政府を加えれば行政でも在宅勤務が可能となり、より広範囲の人材が活用できるようになる。ここでのポイントは、『リエンジニアリング革命』で紹介されている「成績に基づき報酬を与え、能力に応じて昇進させる」ことである。これは「有能な科学者を本人の資質を考えずに管理職に昇進させると有能な科学者を失うと同時に必要な能力を持たないマネ - ジャ - を生む」(p116～117)という現実を踏まえることである。</p>
目的型予算・事業への転換	<p>目的型予算現行のシステム下の事業の評価は、いかに予算を使ったかであり、事業への転換予算を残すことは何もしなかったとして翌年予算を減らされる理由となる、また、予算がないのでこれしかできないということも言われる。しかし、自治法第2条にいう「最小の経費で最大の効果を挙げなければならない」という基本に戻り、現在のいわば予算消化型の事業実施を改める必要がある。そこで、如何に事業目的を達成したかで業績を評価する目的型予算編成を実施し、その第1に予算書に事業の達成目標を明示する。第2に節約のインセンティブ即ち、合理化による予算残の繰越などはそれを達成した部門が基本的にその繰越を使える制度を構築する。但し、予算の繰越使用には、継続事業や類似事業に限るといった一定の歯止めを設ける。第3に事業には必ず時限性を設け、いわゆる「既得権化」、「特権化」することのないようにする。目的型事業（予算）の実施により、事業目的が把握され、重複類似のサービスの統合及び新規事業の既得権化の防止が期待できよう。</p>
市町村への権限移譲	<p>市町村への権限これは分権指向を広く県の外にまで見据えたものである。確かに移譲現在の自治法その他の法制下では、各行政はその役割分担を細く規定され身動きが取れなくなっている。それを顧客第一の視点に立ち、県と市町村の役割分担を見直してみる。例えば許認可で、発生状況に地域性のあるものは市町村で実施し、県は広域的な調整のあるものを実施すること等である。また、補助金では用途を細かく規定し過ぎ不効率になっているケースが見られる。そこで県単補助金は包括補助とし、事業目的を達成し、違法不当な支出でないことが分かる範囲で行うことで、市町村が責任感を持って住民ニーズにあった独創的なサービスの実施を促すこととなる。市町村への権限移譲は逆に県として何が本当に必要とされるサービスかを見つける第一歩であり、行政センターへの権限委譲との連携でより細やかなサービスが可能となる。そして県単でのリエンジニアリングに限界があった場合、より大きいレベルでのリエンジニアリングの可能性の第一歩となるものであろう。</p>

北九州市イメ - ジアップ事務局 西田直史 主査（95年3月当時）を訪ねた。北九州市は行政の質的改革が必要との考え方から、行政文化の変革をめざす市役所のC Iに88年1月から着手した。このC I推進にあたっては

- 1 全員参加型の運動を重視
- 2 変革の方向性を打ち出すにあたっては、若手の意見を重視
- 3 変革にあたっては、制度などの問題をタブ - としない

との考え方を採用した。

主な取り組みとしては、全職員意識調査、グル - プ提言、若手グル - プによるコンセプト原案についての全局討議等があげられる。

その活動のポイントを聞いた。「制度や仕組みを変える前に、まず全ての職員が今の北九州市における問題意識を持ち、変革への意識を共有し、そこから目指す北九州市の姿（コンセプト）を共通の理念として創りあげることでした。それには2年という時間と多くの議論を要しましたが、その結果、実際に改革に全員で取り組もうとした時には各人が『では何をすべきか』との意識をすでに持ち、そこからスタートすることができたということでしょうか。」

改革を成功させる鍵のひとつはここにあるのではないだろうか。改革は全職員の自分が主役との共通の認識にたってこそ進めることが可能となろう。全員で改革を！といっても、大抵の場合、現行業務の効率化に終わることが多いようだ。ましてリエンジニアリングのように「最新の情報技術を使いこなした形での改革を」と言うと、一歩間違えると単に仕事の仕方をO A化することでこと足れりというようになってしまいそうな気がする。そうならないためには、共通の21世紀へのビジョンのもと、全員が改革の主役とならねばならないという思いをこの訪問で強くした。

## 第3節 取り組みへのステップ

自治体リエンジニアリングの全体像を明らかにするために、前節で自治体リエンジニアリングの取り組みの方向を示すガイドラインの試案を提示した。本節では、その具体的な取り組みに向けたステップを考えるうえで、まず、(1)リエンジニアリングのコアとなる情報技術の適用について絞りこんで、情報型政府のイメージを概観し、(2)と(3)でそうした情報型政府では、組織、働き方や人材はどうなるのか考え、(4)として最後に具体的な取り組みへのステップを考えたい。

### 1 情報型政府の創造

これまで示してきたリエンジニアリングの条件やガイドライン等を前提として踏まえたうえで、具体的な取り組みの課題を考えると、情報技術を適用しながら仕事のやり方を抜本的に見直し、新しい仕事のやり方に対応していくことが重要だと思われる。そこで本研究では、上記のことを推進していく自治体政府のことを「情報型政府」と名付けることとした。

この情報型政府を創造していくには、どうしたらいいかということが重要なポイントになる。そこで、最新の情報技術、ネットワーク技術を活用した情報型政府をイメージするために、自治体リエンジニアリングのガイドラインの5つの視点に基づいて、情報化という切り口で見直してみると、以下のように考えることができる。

#### 成果重視の視点

業績評価の情報をネットワークにより収集、蓄積して、公開することにより、政策形成の方向を成果を重視したものにしていくことが可能になる。

#### 分権の視点

組織内部でも、政府間でも、縦につながるヒエラルヒー思考から、縦横につながるネットワーク型思考へと移行していく必要がある。ピラミッド型のヒエラルヒー組織では、上層にいくほど情報は集中するが、ネットワーク型組織では情報は共有され、従来には無かった双方向の対等コミュニケーションがネットワーク上で成立する。データベースが膨大な情報を蓄積し、ネットワークされたパソコンを通じて使いたい情報は瞬時に検索され、簡単に入手、活用ができるようになる。また、国、都道府県、市町村がネットワークされることで、様々な業務の連携や移譲が、より可能になる。

#### 参加の視点

情報技術の活用により、住民に対するオープンな情報提供、情報公開が行われ、且つ、住民参加についても、時間や距離の制約を超えて広範に行うことが可能になる。住民満足度は、成果主義と相まって、政策決定のより重要な指標となっていく。また、情報化により行政サービスはより高度化される。

#### 経営の視点

市場によるサービスと行政によるサービスはネットワーク上で境目がなくなり、費用対効果で民間に劣る行政直営のサービスは民間の活用にシフトし、さらに、ネットワー



クされた情報世界の中で、民間機関等と連携した総合的なサービスを創出するようなバーチャル・ガバメントの出現が可能になる。

### ネットワークの視点

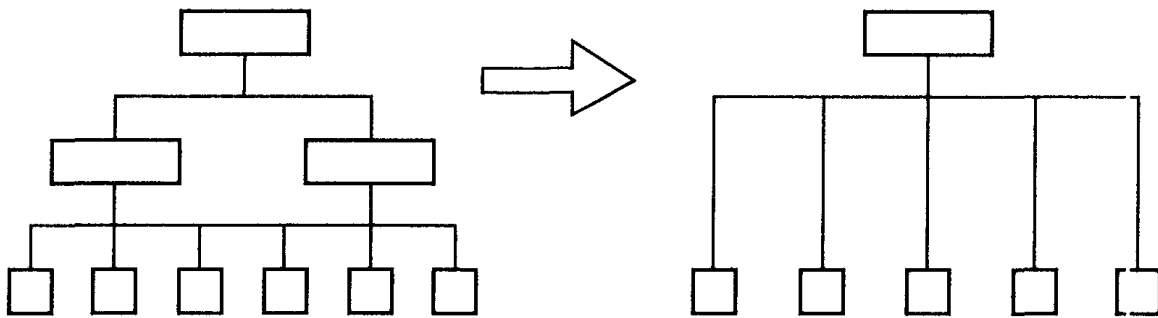
情報ネットワーク技術を活用して、非常に豊かで多様なコミュニケーションや協働作業が可能になる。さらに、縦割りや情報の偏在による非効率性や部局ごとの共通作業、紙による膨大な調査業務がなくなり、コストダウンが図られる。

次にこうした情報型政府での職員の働き方はどうなるのか考えてみたい。

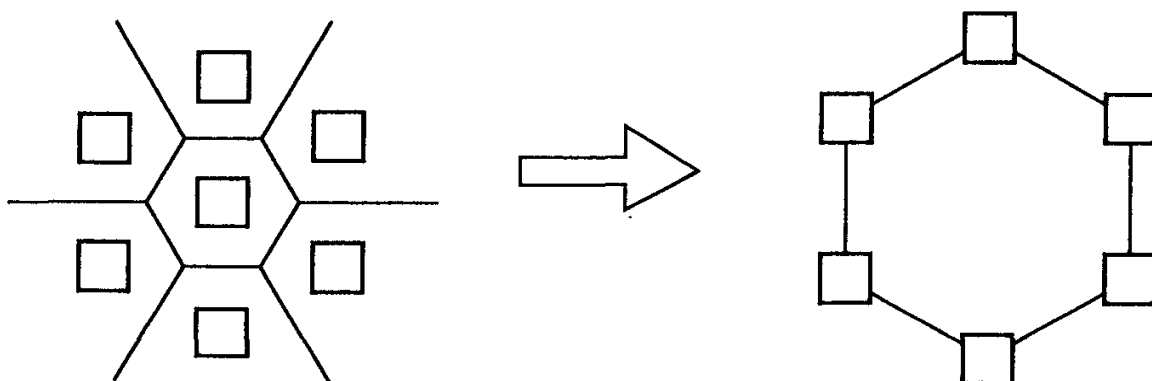
## 2 情報型政府の組織構造

改革後にイメージされるのは、スリムでフラットなネットワーク型組織である。変化の時代に対応した機動的な組織運営を可能にするには、調整はトップと現場の両方の情報に近いところで、少人数で実質的に行える必要があり、階層をできるだけ少なくしなければならない。階層の間には事実上の階層となりうるような意味での次長職や代理職は置かれない。トップとの間に何階層も置いた組織では、トップの発言や組織全体の方針に様々な解釈が介入する余地があり、個々の部局の利害や論理が入り乱れるので、調整は実現可能な、いわば中間的な落としどころを狙った対応となるのが自然である。それでは、個々の事務改善はできるが、仕事のやり方や組織全体に影響を与えるような実効性のある改革は難しい。階層が変わって、職とポストを切り離した専門職的な働き方を増やしていく必要があるだろう。

組織図（横から）



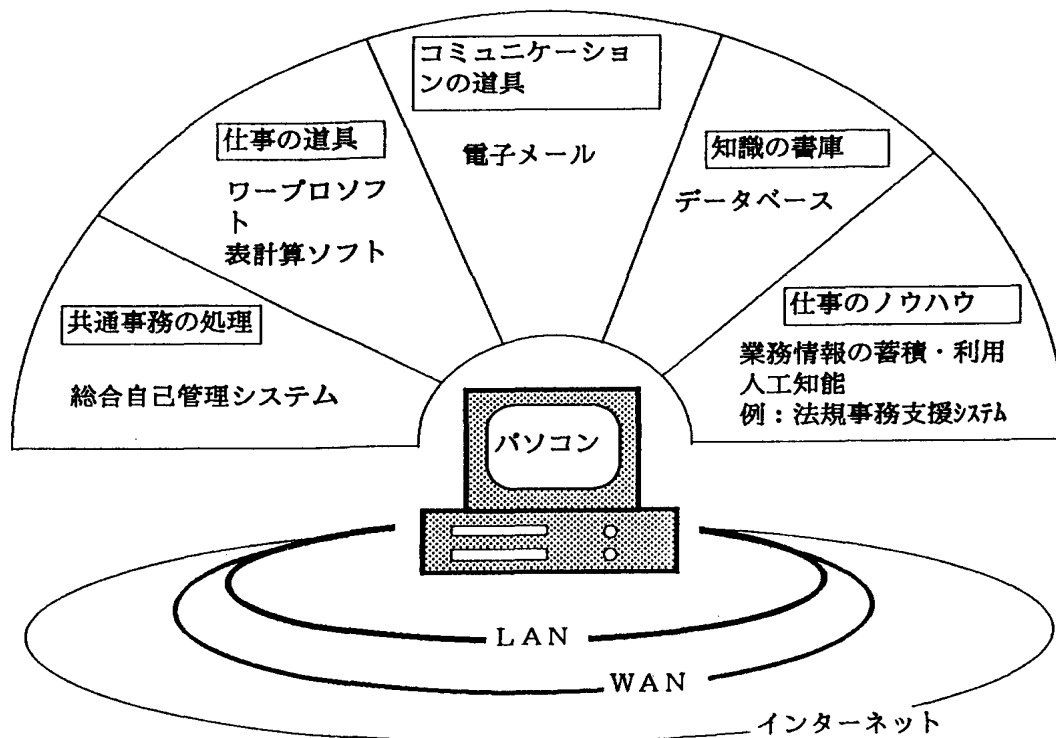
組織図（縦から）



前述のN P Rを参考にした生産性からいうと、1人のマネージャーが25人程度の人間をマネジメントする必要がある。これは、知的な労働の生産性には、旧来の「管理」の手法はもはや有効性を持たないため、マネジメントの質が変わってきていることも踏まえた数字である。この数字を神奈川県に当てはめると、知事の下に、仮に部長、課長の2階層を想定しただけで、25部625課となり、部長以下の職員数は1万6,275人となる。所属数と、職員数は現行組織と比べてかけ離れた数字ではない。権限はできるだけ現場におろすという原則からいうと、通常、担当は1階層目の課長1人に説明し決裁をとれば、ほとんどの仕事がこなせる。単純計算では管理職は650人となり、総体的に実働部隊も増強され、生産性が飛躍的に高まる。無論、これは単純なモデルによるイメージではあるが、生産性が高まれば、当然、職員は新規分野に割り振れることになり、あるいは、減らせるようになる。

### 3 情報型政府のワークスタイル

こうしたフラットな情報創造型政府では、ワークスタイルも大きく変化する。定型的な仕事の多くは、だんだんと人間の仕事ではなくなる。職員一人ひとは、ネットワークされたパソコンを使いこなし、複雑な仕事を簡単なプロセスでこなしていく。コンピュータの計算能力や記憶容量、通信ネットワーク等の情報技術は、過去10年で概ね1,000倍の速度で進展しており、技術革新の速度はまったく衰えを見せていない。コンピュータは個人の道具であり、文章をつくったり、計算したり、絵を描いたりする文房具であり、電話とファックスとテレビを合わせたようなマルチメディアのコミュニケーションの道具であり、作ったりやり取りした情報をストックする仮想の書庫である。それをイメージしたのが下図である。



一人ひとりが、ネットワークされたパソコン上で、共通事務を処理し、さらにコミュニケーションを通じて協働事務に取り組んでいる。さらに、ノウハウや情報はデータベース化され、あるものは必要に応じて参照され、あるものは人工知能を介して自動的に適用される。人工知能というといささか大げさな印象を持つかもしれないが、本県では、既に、法規事務担当者の知識やスキルを使った「法規事務支援システム」が開発されている。

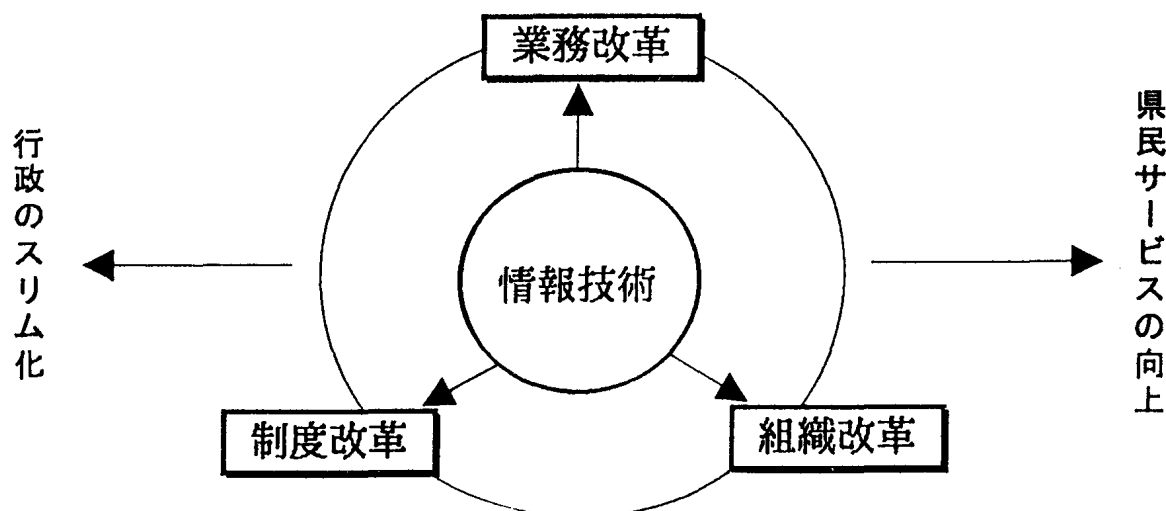
ネットワークされたパソコン環境では、同じような情報をいくつもの様式に記入するような複雑なプロセスはなくなり、1つの情報を1回記入すれば、コンピュータが自動的にその情報を必要とするすべてのところに割り振って送ってくれるようにすることもできる。その意味では、現行の庶務事務などは、相当に軽減されることとなり、入力を各職員自身がやれば、多くの作業をなくしてしまうことが可能であり、画期的な改革効果が期待できる。

#### 4 取り組みへのステップ

しかし、そうした業務改革は、単に情報技術を活用して、現行の仕事を電子化すれば片づく問題ではない。

仕事をシステム化するためには、業務そのものを見直し、できるだけシステムを複雑にするような例外的な取り扱い事項を少なくすることが必要である。もし、市販のパッケージソフトが利用できるように、業務そのものを標準化、合理化しておけば、膨大なソフト開発費用の負担を軽減できるし、役所の特殊性を廃して、県民に理解がしやすい仕組みになっていくことが期待できる。また、例外事項をなくしたり、役所の特殊性を廃して、電子的な取り扱いができるように、様々な規定や制度を抜本的に見直し、仕事のやり方そのものを変えていくことが不可欠である。

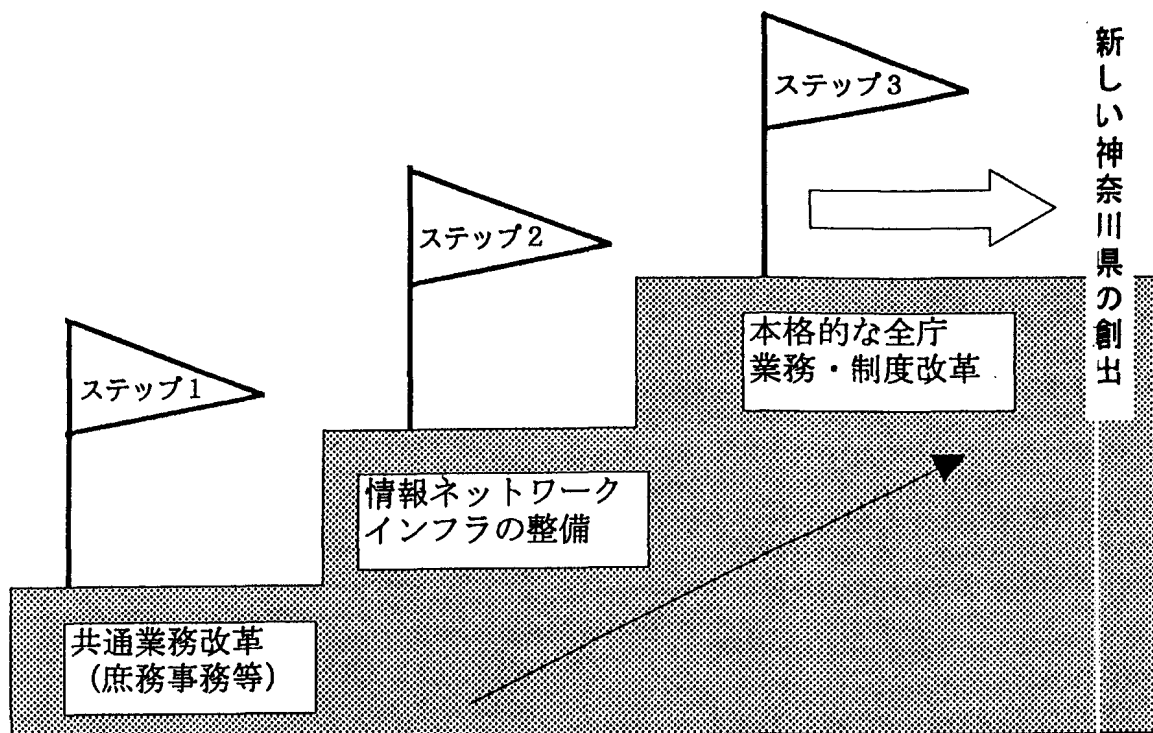
県政をスリム化し、行政サービスを向上させるには、情報ネットワークとともに、業務改革や制度改革、そして組織改革が不可欠となる。



こうして見てみると、改革を実現することは非常に膨大な作業と予算が必要なことが分かる。トップのリーダーシップもさることながら、具体的に実現するためには、効果が見えるところから、着実に進めていくことが重要である。また、ネットワークインフラの整備につながるような戦略的なシステムの整備から着手するのが望ましい。

そこで、上記の働き方を実現するために、まず、業務システムの中でも、システム効果の高い全庁共通業務に注目し、実現のステップを以下のように考えた。

## 改革のステップ



### ステップ1

庶務事務の「限りない」縮小を目標に、システム化を図る。庶務担当者を大幅に削減することで、効果が見えやすく、また、若い女性職員のグループの努力によりマニュアルができており（注）、仕事や規定の見直しを要する裾野が広いので、モデル事業として最適である。（庶務事務を研究対象に選定した詳細な理由については後述）。

（注）

日常の事務に疑問を持った庶務担当者が自主研究グループ「EN」を結成し、庶務事務のプロセスなどを分析、3年掛かりで、庶務事務担当者が利用しやすい庶務マニュアルを完成した。このマニュアルは大きな反響を呼び、希望者が殺到したため、すぐ在庫切れとなってしまう。

### ステップ2

誰もがネットワークされたパソコンを使える執務環境を整備する。ステップ1を実現す

るインフラ整備が必要であり、本格的にステップ3に移行するには、どうしても一人ひとりがネットワークされたパソコンを使える執務環境が必要となる。インフラ整備は、基盤としてどんなことにも役立つものではあるが、整備にお金がかかるのも事実である。もし、ステップ1の効果が大きければ、ステップ1や既に開発の進んでいる法規事務支援システム等の導入のために、基盤を整備しても投資効果が見合うことになる。

### ステップ3

本格的な業務改革を行う。まず、第1図にあるように、ネットワークなどのインフラを活用し、共通事務、協働事務を電子化し、ノウハウ、情報をデータベース化する。ステップ3の実現が進行していく過程では、図2のように役所特有の仕事のやり方を抜本的に見直す必要がある。さらに、行政改革の進行に伴って、電子的な情報公開や新たな県民参加の手法も開発されいくことになり、様々な行政サービスの高度化が図られるようになるのである。

## 第3章 事例研究

### 庶務のリエンジニアリング

#### －総合自己管理（トータルセルフマネジメント） システムの提案－

前章の終わりで、全庁的な抜本的業務改革を行うにあたり、インフラを整備し、1人1台のパソコンネットワーク上で、共通事務、共同事務を電子化、またノウハウや情報をデータベース化する事が必須である事を説いた。ここでは、その本格的な全庁業務、制度改革の足掛かりとして、庶務事務の改善を検討していきたい。

ここでの庶務事務とは、県の人事・給与事務や福利厚生などの事務を指す（詳細な範囲指定については、後述）。

### 1 選定理由

本研究チームで庶務事務を研究の対象として選んだ理由は、以下の通りである。

#### 1 共通性と広範性

各課主管事務は皆違うが、庶務事務は各室課に必ずある共通事務であり、事務の流れを抜本的に見直す事例として最適である。

また、多種多様事務手続き様式があり、事務処理のベースとなる書面の記入/作成が難しく、そのため当該事務に携わる担当者が最低1課に1人配置されている。つまり、県庁知事部局全体でも320人以上がこの事務を行っている。

このシステムを導入し、庶務担当者が不要になれば、320人以上の職員が他の業務で力を発揮することができ、大きな効果が期待できる。

#### 2 業務内容の定型化のし易さ

本来の庶務事務は典型的なルーティンワークのため、職員情報をデータベース化し、事務プロセスをシステム化することは、他の事務に比べ、比較的容易である。

#### 3 全職員が関係する事務

職員一人ひとりに関係する事務であり、その意味では職員の意識改革を促す分野としては有効度が高い。

#### 4 縦割り組織と紙ベース管理の見本

内部事務ではあるが主管ごとの縦割り組織で、紙ベース管理の限界弊害が強く現れている事務分野である。

# 第 1 節 庶務事務の現状及び問題点

## 1 庶務事務の範囲設定

本研究での庶務事務とは、県職員の給与事務や福利厚生などの事務を指す。

具体的には

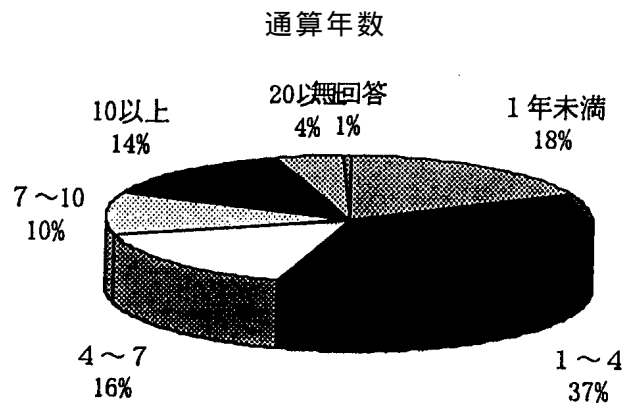
1. 給与事務
2. 服務事務（出勤簿、身分証明書等）
3. 共済組合員事務
4. 福利厚生（健康診断、厚生福利振興会給付等）
5. 貸与被服事務
6. 旅費事務
7. 非常勤職員事務（日々雇用職員を含む）
8. 文書事務

の 8 つの事務を対象とする。

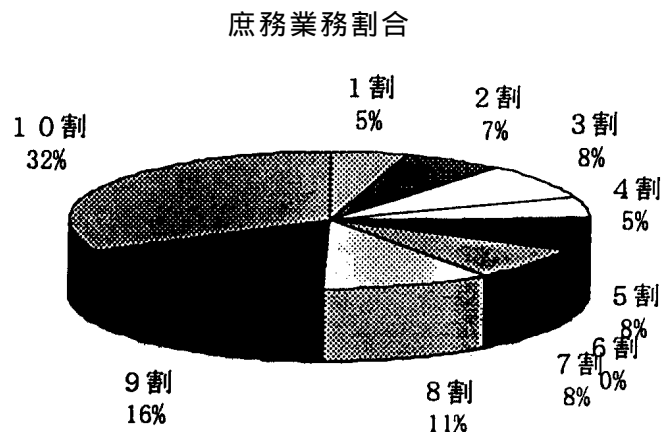
## 2 庶務事務の現状

### （ 1 ） 庶務事務全般

本研究チームが知事部局の庶務担当者に対して平成 7 年 2 月に行ったアンケート調査によると、各所属には、所属の規模にもよるが庶務担当者が、1 人多くて 3 人ほどいる。その庶務担当者の経験年数は、4 年未満の人が 50% 以上を占める。現状の人事異動のサイクルからは、妥当な数字かもしれないが、逆に 7 年以上の経験者が 30% いる。

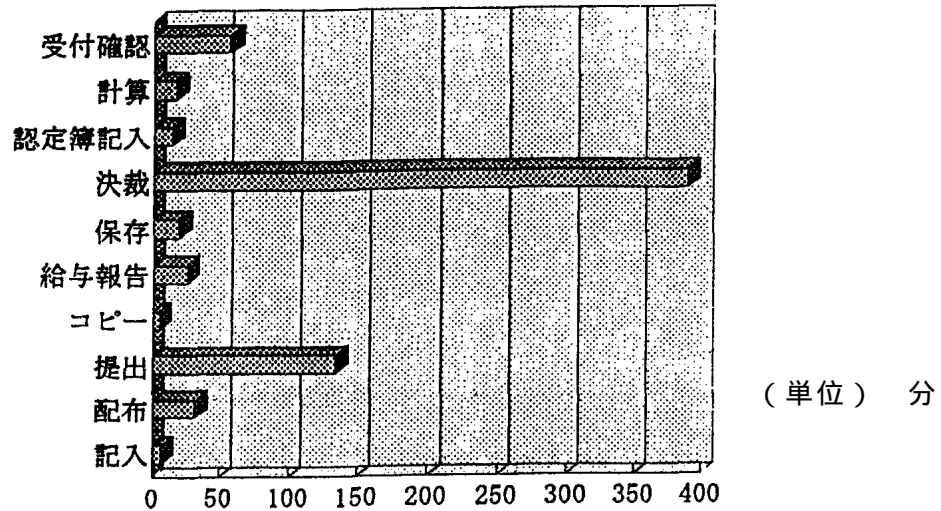


所属の実質庶務担当者の割合は、1 所属当たり 0.926 人で、庶務担当者自身が主観的に考える自己の業務に対する庶務業務割合は平均 6.7 割である。



これらの庶務担当者の庶務業務にかかる時間は、所属員の転居が起きた場合、平均11時間30分要している。決裁や提出など地理的要因や人的要因を除いても、2時間45分かかっている。このなかで最も多くの時間がかかるのは、受付確認であり、これだけで1時間はかかる。受付確認とは、提出された書類の書き方や根拠条例を調べる時間であり、記入する前処理でこれだけの時間を要している。

「転居」の場合で作業別庶務業務にかかる時間（平均値）



各主管課の有する帳票類を調べたところ、利用頻度が高く、代表的なものだけでも以下に示すように人事課で32種類、職員課に至っては82種類あった。また、これらの帳票に添付すべきであると規定されている添付書類もまた多い。

## 帳 票 一 覧 (全117)

### I 人事課管理給与班

- |                   |                   |
|-------------------|-------------------|
| 1 通勤届             | 2 通勤手当認定簿         |
| 3 住居届             | 4 住居手当認定簿         |
| 5 扶養親族届           | 6 扶養親族整理簿         |
| 7 児童手当請求書         | 8 単身赴任届           |
| 9 単身赴任手当認定簿       | 10 期末・勤勉手当報告書     |
| 11 給与等口座振込(変更)申出書 | 12 給与資金前渡受領者口座報告書 |

### II 人事課人事班

- |                 |                 |
|-----------------|-----------------|
| 1 辞職願           | 2 職員カード         |
| 3 勤務記録カード       | 4 意向申告書         |
| 5 保証書           | 6 履歴事項追加変更届     |
| 7 身分証明書         | 8 身分証明書(き章)再交付願 |
| 9 職務専念義務免除承認申請書 |                 |



- |                    |              |
|--------------------|--------------|
| 10 営利企業等従事許可（等）申請書 |              |
| 11 休日振替簿           | 12 出勤簿       |
| 13 休暇等申請（届出）簿      | 14 出勤状況報告書   |
| 15 時間外勤務及び休日勤務命令簿  | 16 時間外登退庁簿   |
| 17 育児休業承認請求書       | 18 部分休業承認請求書 |
| 19 旅行命令簿（内国）       | 20 旅行命令簿（外国） |

### III 職員課管理福利班

- |                    |                   |
|--------------------|-------------------|
| 1 貸与被服報告書          | 2 貸与被服受領書         |
| 3 貸与被服明細書          | 4 職員貸与被服整理簿       |
| 5 共用被服承認申請書        | 6 共用被服承認通知書       |
| 7 共用被服管理簿          | 8 譲渡価額計算書         |
| 9 入居申請書            | 10 駐車場使用申請書       |
| 11 入居届             | 12 誓約書（入居用）       |
| 13 入居者台帳           | 14 駐車場使用開始届       |
| 15 誓約書（駐車場使用用）     | 16 駐車場使用台帳        |
| 17 異動届（入居用）        | 18 異動届（駐車場使用用）    |
| 19 退去届             | 20 駐車場使用終了届       |
| 21 補修完了届           | 22 自動車保管場所使用承認申請書 |
| 23 誓約書（自動車保管場所使用用） | 24 入居証明申請書        |
| 25 結婚祝金交付申請書       | 26 弔慰金等交付申請書      |
| 27 災害見舞金交付申請書      |                   |

### IV 職員課教養厚生班

- |                      |               |
|----------------------|---------------|
| 1 宿泊施設利用補助券 A        | 2 宿泊施設利用補助券 B |
| 3 共済組合等宿泊施設利用補助金請求書  |               |
| 4 共済組合等宿泊施設利用補助金交付台帳 |               |
| 5 保養所きっぷ購入申込書        |               |

### V 職員課共済経理班

- |               |                            |
|---------------|----------------------------|
| 1 貸付申込書       | 2 借用証書                     |
| 3 官公庁勤務歴      | 4 住宅貸付資金保険・団体信用生命保険制度適用申込書 |
| 5 完了届         | 6 工事等遅延理由書                 |
| 7 随時弁済申込書     | 8 払込通知書                    |
| 9 過誤弁済金還付請求書  | 10 未経過保険料相当額払込預金口座依頼書      |
| 11 貯金関係書類送付書  | 12 貯金加入申込書                 |
| 13 特別積立申込書    | 14 貯金払戻・解約請求書              |
| 15 積立金額変更届    | 16 送金先（登録・変更）届書            |
| 17 非課税貯蓄申告書   | 18 非課税貯蓄限度額変更申立書           |
| 19 財形申込書      | 20 財形非課税申告書                |
| 21 財形指定・変更届   | 22 財形非課税限度額変更・異動申告書        |
| 23 財形解約・払出請求書 | 24 財形非課税廃止申告書              |

## VI 職員課医療給付班

- |                 |                   |
|-----------------|-------------------|
| 1 前歴報告書         | 2 組合員異動報告書        |
| 3 被扶養者申告書       | 4 記載事項変更申告書       |
| 5 遠隔地被扶養者証交付申請書 | 6 再交付申請書          |
| 7 証明書交付申請書      | 8 傷病手当金請求書        |
| 9 出産手当金請求書      | 10 療養費等請求書        |
| 11 看護・移送承認申請書   | 12 特定疾病療養受領証交付申請書 |
| 13 公費受給対象者報告書   | 14 結婚手当金請求書       |
| 15 出産費請求書       | 16 休業手当金請求書       |
| 17 埋葬料請求書       | 18 育児休業手当金請求書     |
| 19 育児休業手当金変更請求書 | 20 損害賠償申告書        |
| 21 老人保健障害届      | 22 人間ドッグ受診希望者名簿   |
| 23 人間ドッグ申込書     |                   |

## VII 職員課恩給年金班

- |               |                  |
|---------------|------------------|
| 1 退職共済年金決定請求書 | 2 国民年金 3号被保険者届出書 |
| 3 退職届書        |                  |

## VIII 出納関係

- |              |            |
|--------------|------------|
| 1 扶養控除申告書    | 2 保険料控除申告書 |
| 3 配偶者特別控除申告書 |            |

各種給与の手当や服務関係から見た関係法規、要綱、運用規則については、以下に示すように73ある。

## 条例・規則・通知等 一覧（全73）

### I 人事課管理給与班

- 1 職員の給与に関する条例
- 2 職員の扶養手当の支給に関する規則
- 3 職員の扶養手当の支給に関する規則の運用（通知）
- 4 扶養手当の取扱手続きについて（通知）
- 5 通勤手当の取り扱い手続きについて（通知）
- 6 職員の通勤手当に関する規則
- 7 職員の通勤手当に関する規則の運用について（通知）
- 8 通勤手当の認定に当たっての順路及び算出の基礎となる交通機関の取扱について（通知）
- 9-11通勤手当の認定の基礎となる経路の取扱いについて（3）
- 12 通勤手当の取扱手続について（通知）
- 13 児童手当法施行規則
- 14 児童手当の認定及び支給に関する事務取扱について（通知）
- 15 「児童手当支給状況報告書」等の提出について（通知）
- 16 児童手当法等の一部改正等について（通知）
- 17 職員の住居手当に関する規則

- 18 職員の住居手当に関する規則の運用について（通知）
- 19 住居手当の取扱い手続きについて（通知）
- 20 住居手当の取扱手続きの改正について（通知）
- 21 職員期末手当及び勤勉手当に関する規則
- 22 職員期末手当及び勤勉手当の支給について（通知）
- 23 「期末・勤勉手当報告書」の作成要領について（通知）
- 24 給与関係事務質疑応答（通知）
- 25 給与事務処理要綱（通知）
- 26 給与事務処理要綱の運用取扱いについて（通知）
- 27 給与関係報告書作成要領（通知）
- 28 非常勤職員の雇用等に関する取扱要綱（通知）
- 29 非常勤職員の雇用等に関する取扱要綱の細部取扱いについて
- 30 4分の3非常勤職員の給与の加給について（通知）
- 31 非常勤職員の給与の口座振込の取扱いについて（通知）

## II 人事課人事班

- 1 神奈川県人事事務取扱規程
- 2 神奈川県職員服務規程
- 3 服務規定の運用について（通知）
- 4 職員の時間外勤務手当に関する規則
- 5 職員の休日勤務手当に関する規則
- 6 職員の時間外勤務手当、休日勤務手当及び夜間勤務手当の特例に関する規則
- 7 時間外勤務及び休日勤務命令簿の様式改正に伴う取扱い等について（通知）
- 8 職員の特殊勤務手当に関する条例
- 9 職員の特殊勤務手当に関する規則
- 10 職員の特殊勤務手当に関する規則の運用について（通知）
- 11 特殊勤務手当等の支給事務の取扱いについて（通知）
- 12 職員の退職手当に関する条例
- 13 職員の退職手当に関する条例施行規則
- 14 職員の勤務時間、休暇等に関する条例
- 15 職員の勤務時間、休暇等に関する規則
- 16 職員の勤務時間、休暇等に関する規則の運用について（通知）
- 17 職員の年次休暇取扱細則
- 18 職員の分限に関する条例
- 19 職員の分限に関する条例の実施に関する規則
- 20 職員の育児休業等に関する条例
- 21 職員の育児休業等に関する規則
- 22 職員の育児休業等の運用について（通知）
- 23 育児休業等の承認を受けた職員にかかる給与の支給事務について（通知）

## III 職員課管理福利班

- 1 神奈川県公舎管理規則（通知）
- 2 神奈川県弔慰金等交付要綱（通知）
- 3 職員被服貸与規程（通知）
- 4 職員被服貸与事務の取扱について（通知）

## IV 職員課共済経理班

- 1 地方職員共済組合定款
- 2 地方職員共済組合員貸付規程
- 3 県職員財産形成貯蓄事務取扱要領

## 出納関係

- |                              |                   |
|------------------------------|-------------------|
| 1 所得税法                       | 2 職員の所得税徴収事務取扱要綱  |
| 3 地方税法                       | 4 職員の住民税徴収事務取扱要綱  |
| 5 職員の旅費に関する条例                | 6 職員の旅費に関する条例施行規則 |
| 7 職員の旅費に関する条例施行規則の運用について（通知） |                   |
| 8 職員の旅費支給規程                  | 9 神奈川県財務規則        |
| 10 神奈川県財務規則の運用について           |                   |

## VI 健康管理

- 1 神奈川県職員安全衛生管理規定
- 2 定期健康診断実施要領

これらのことから、申請を出す職員本人がこれら全ての要件を満たす申請書類を期限内に添付書類も含めて提出することには、たいへん無理があることがわかる。これら職員自身がわからない部分をサポートし、職員のデータを各課へ紙によって伝達するために膨大な手引きを調べ、多種の帳票にそれぞれ記入している状況がうかがえる。

ちなみに、縦割り行政を反映して庶務を取り巻く主管課は、班単位で12所属にもものぼる。そこで作られる手引き書は19冊になる。以下にその一覧を示す。

### 手引類一覧（全19）

発行（担当）課	名 称
人事委員会	給与事務ハンドブック
人事課	給与事務処理要綱・給与関係報告書作成
人事課	期末・勤勉手当報告書作成要領
人事委員会	職員の勤務時間・休暇等
人事課	非常勤職員事務の手引き
職員課	職員被服貸与事務の手引き
職員課	福利厚生のおしり
職員課	神奈川県職員慶弔金等交付要綱
職員課	入居者のおしり
職員課	共済事務の手引
職員健康管理センター	健康診断の手引
職員健康管理センター	健康管理の手引
出納局	所得税・住民税の手引
出納課	旅費事務の手引
神奈川県	神奈川県財務関係事務提要（通知編）
神奈川県	神奈川県人事関係法規集
厚生福利振興会	振興会事業のおしり
厚生福利振興会	財形貯蓄のご案内
県職労働組合	U N I O N N O T E

## ( 2 ) 現行事務一覧

次ページの現行事務一覧表を参照していただきたい。現在各所属の庶務担当者は、発生事由つまり表側から見た事務処理を行っている。また、この表側項目は、主なものを拾い上げたにすぎず、実際に行っている事務はこれよりも多い。これに対し、各主管課から見た事務処理は、表頭である。各主管課を業務別に見た場合、班単位で見る必要があるが、振興会まで含めて12ある。この12の機関に対して、それぞれ帳票を提出しており、その帳票もさらに班のなかで、手当なら手当ごとにべつべつの帳票に記入して処理するようになっている。この表によって、各庶務担当者が、どれだけ各課各班にまたがった事務処理をしているかが明確になる。

## 横・縦仕事クロス表

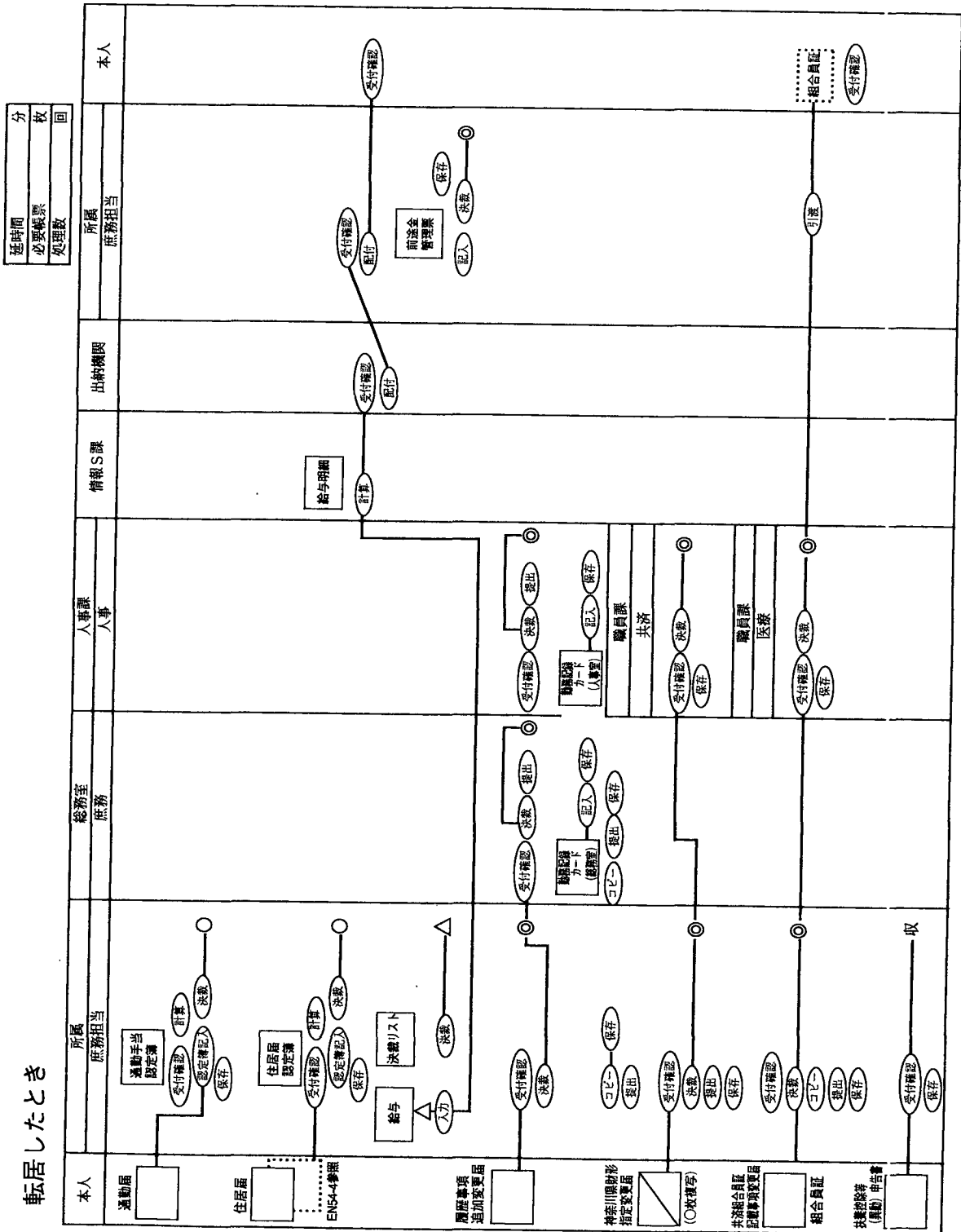
処理 発生事由	A					B					C			D				E		F			G				H	I	J	K	X		
	人事管理					人事人事					共済管理			共済経理				恩給年金		共済医療			出納課				文書事務	健康C	弘済会	振興会	その他		
	1 扶養 手当	2 通勤 手当	3 住居 手当	4 児童 手当	5 退職 手当	6 その他	1 服 務 関 係	2 履 歴 事 項	3 出 勤 状 況	4 死 亡 報 告	5 身 分 証 明	1 職 員 公 舎	2 給 付 金	3 被 服 貸 与	1 掛 金 納 付	2 貸 付 金	3 財 形 貯 蓄	4 貯 金	1 年 金	2 前 歴 報 告	1 扶 養 認 定	2 給 付 金	3 保 険 証	1 所 得 税	2 住 民 税	3 旅 費	4 物 品						
1 人事異動																																	
2 新規採用																																	
3 退職																																	
4 結婚(改姓・扶養)																																	
5 出産																																	
6 育児・部分休業																																	
7 転居																																	
8 離婚																																	
9 子供に関すること																																	
10 新規の扶養認定																																	
11 被扶養者が働き始めたとき																																	
12 入院																																	
13 療養休暇																																	
14 休職(無給)																																	
15 復職																																	
16 死亡																																	
17 家族の死亡																																	
18 休日出勤																																	
19 貸付金																																	
20 積立貯金																																	
21 財形貯蓄																																	
22 健康管理																																	
23 非常勤採用																																	
24 臨任関係																																	
25 出張したとき																																	
26 休暇申請																																	

帳票数	3	2	2	*1	*		*	*			*	*			*	*	*	*		*	*	*	*	*	*								*
添付書類数	8	-	5	3	-	6	2	-	-	1	1	1	-	-	-	27	5	-	4	-	7	17	7	14	1	-	-	-	-	-	*		
運用通知を含む 関係法規数	3	3	3	2	1	7	11	1	5	3	2	1	1	2	1	2	1	1	4	4	2	2	2	4	1	3	1				2	-	1

各場合によって複数の帳票があるのでそれぞれの事象について、その数値を足しあげたものが対応していない。  
 は必ず発生する事務                      は場合によっては発生する事務

(3) 現行事務フロー図

以下のフロー図は、職員が転居した場合、そのデータがどのような手段でどこへどのように伝達されるかを示す。現在、職員のデータは給与の電算報告、職員課所管の一部の事務を除いて全て紙ベースで報告管理され、また伝達するための手段としては、電子的伝達以外の方法によるものが多いことが分かる。このフロー図から、転居した場合だけでも、帳票を11種類、作業単位で49作業を要することが分かる。また、関連する規程、要綱は次ページの通りである。



## 転居したときの関係法規等一覧

内容	様式	例・規則等
通勤届	通勤届 別記様式 1 通勤手当認定簿 別記様式 2	職員の通勤手当に関する規則の運用について（通知） 第 2 項関係 職員の通勤手当に関する規則の運用について（通知） 第 2 項関係 職員の通勤手当に関する規則第 4 条による認定 通勤手当の取扱手続について（通知）第 3 項、第 5 項 による確認認定
住居届	住居届 別記様式（表） 住居手当認定簿 別記様式（裏）	職員の住居手当に関する規則の運用について（通知） 職員の住居手当に関する規則の運用について（通知） 職員の住居手当に関する規則 第 6 条、 住居手当の取扱手続の改正について（通知）第 3 項よ る確認及び決定  住居手当の取扱手続の改正について（通知）第 1 項よ る添付書類
履歴事項 追加変更 届	第 4 号様式	神奈川県職員服務規程第 5 条による様式及び決裁 神奈川県事務決裁規定
財形貯蓄	神奈川県財形貯蓄、 住宅貯蓄 年金貯蓄指定 ・変更届 様式第 2 号	県職員財産形成貯蓄事務取扱要領第 11 条による決裁
共済組合 員証	共済組合員証記載 事項変更（訂正） 申告書	地方公務員等共済組合法施行規程 第 95 条による報告
扶養控除	扶養控除等（異動） 申告書	職員の所得税徴収事務取り扱要綱第 5 条による様式 その他 所得税法第 194 条、第 195 条による義務



(4) 現行処理件数一覧

次表は、各所管課における事務処理件数である。

処 理 件 数

No 1

主管課班名	事務処理	処理件数	帳票量・保存期間	備考
人事課 人事班	履歴事項変更届	1,429	1年 1 / 2箱	
	氏名	108		
	住所	1,106		
	資格	193		
	学歴	18		
	そのほか	4		
	身分証明書再・発行	総務室移管のため不明		ｽｯｸ2,000枚
	き章交付	約120		
	〃再交付	約200		
	育児休業申立書受理	約90		4月～12月
	休職内申書受理	約154	30年 約5箱	延長を含む
	復職内申書受理	約34		4月～12月
	退職内申書受理	約130		
死亡申立書受理	約20			
職員課 管理福利班	結婚祝金給付	11		振興会未加入者
	弔慰金	4		〃
	供与物代金請求	458		花輪代
	災害見舞金	0		
	職員公舎入居申請	150	入居者台帳・誓約書は退去するまで保存 3段キャビネット 2段分	
	入居・家族	33		
	〃独身	115		
	退去・家族	115		
	〃独身	52		

処 理 件 数

No 2

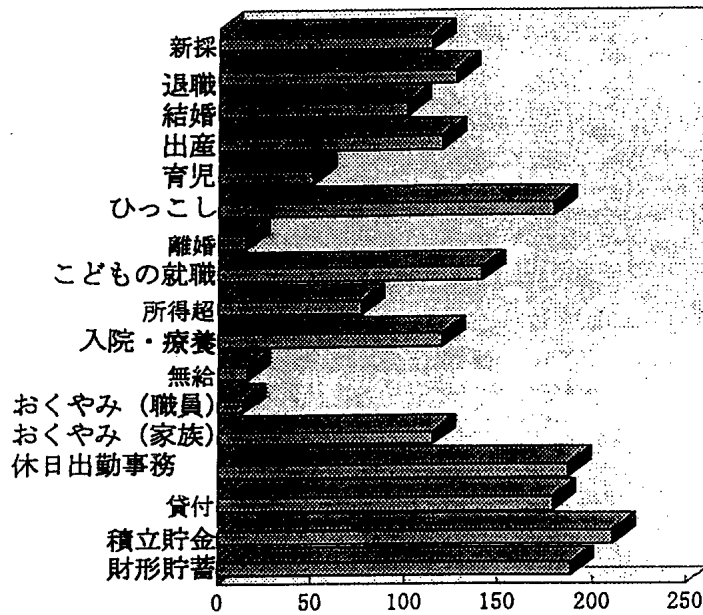
主管課班名	事務処理	処理件数	帳票量・保存期間	備考
員課 管理福祉班	個人貸与被服（新規）	約500	1年 1箱	132品目 最高7サイズ
	〃（更新）	約2,500		
	共用貸与被服	92		
	貸付金申込	1,022		高額貸付も含む
	〃 弁済	1,422		
	財形申込	503		5年度375件
	〃 解約	不明		
	貯金加入者数	10,688		単位：人加入率 67% 知事部局+教育庁 高校は除く
	〃 払戻			
	〃 解約	587		
職員課 医療給付班	組合員被扶養者認定・取消	178	申請書類 6箱 ストック用 （未記入帳票） 被扶養者申請書 約2,000枚 あまり申請がない もの 約 500枚	白い用紙 文書課印刷 色つき用紙 業者印刷
	出産費給付	151		
	配偶者出産費	174		
	結婚手当金給付	330		
	埋葬料	30		
	家族埋葬料	80		
厚生福利 振興会	結婚祝金給付	645	申請書類がそのま ま入力調書となる ため件数と書類数 は同じになる 5年 （他の給付金も含め て全8,427件）	
	出産祝金給付	1,092		
	弔慰金	891		
	義務教育終了祝金	1,190		
	入学祝金	2,505		
	遺児育英資金	31		

（注）断りがなければ6年度現在の処理件数 帳票量は文書保存箱換算

厚生福利振興会については、ほかに災害見舞金、差額ベッド料補助などの給付金がある

また、庶務担当者サイドから見た処理件数の年間の累計は、庶務事務アンケートによると以下のとおりである。所属による処理件数の差異は見られないが、病院などの出先機関では、休日勤務手当に関する事務処理がとて多くなっている。この手当を除けば、どの所属でも多く見られるものは、貯金事務であり、これは職員から貯金の払戻がしたい旨があった場合の事務処理であると考えられる。また、逆に他の処理については、年に1、2件しか発生していないことがわかる。

平成6年度における処理件数（見込みを含む）



(単位 件)

	合計	平均
1. 新規採用職員関係	114件	1.4件
2. 退職関係	127件	1.3件
3. 結婚関係	101件	0.8件
4. 出産関係	120件	1.0件
5. 育児・部分休業関係	51件	0.4件
6. ひっこし関係	179件	2.8件
7. 離婚関係	15件	0.1件
8. こどもの就職関係	141件	1.4件
9. 所得限度超関係	77件	0.5件
10. 入院・療養関係	120件	1.8件
11. 無休退職・復職関係	16件	0.1件
12. おくやみ(職員)	13件	0.1件
13. おくやみ(家族)	115件	1.4件
14. 休日出勤事務	187件	43.4件
15. 貸付金	179件	3.4件
16. 積立貯金事務	211件	20.9件
17. 財形貯蓄事務	189件	4.4件
不明	89件	

### 3 現行庶務事務の抱える課題（事例集）

#### 事例 1

A 課庶務担当	「バスの運賃改定があるって、新聞にでていたよ」
B 課庶務担当	「えっほんとう？じゃあ、また電話をかけまくらなくちゃ・・・」

交通機関の運賃改定があった場合、所属の庶務は、該当する交通機関を使っている職員の通勤手当の額の変更を行うために、改訂額についてのといあわせを行います。バスの運賃は、同じ会社であっても、区間ごとに運賃が異なり、その地域の営業所でしか正確な改訂運賃を把握していないことがあります。このため、運賃改定があると、全所属の庶務担当者が、1つ1つ聞かなければなりません。本人の申請によるのが原則ではありますが、これはあくまでも建て前になっており、運賃の値上げがあっても所属職員から申告が出るのが稀な状況になっています。

#### 事例 2

A 課課長	「この、給与の現金支給（2）の内訳ってどうなっているの」
A 課庶務担当	「課長、ホチキス止めしてついているこの紙に書いてありますので、見て下さい」

毎月給与から遣児育英資金などの募金や組合費の臨時引き去り、班会費などが天引きされます。この内訳を毎月庶務担当者が作ります。所属によってその作り方は様々ですが、金額、名目など書いてあることは、どこも同じ。もちろん給与のデータと同じになるはずですが。お金のことですからやっぱりみんな気になります。自分の給与明細の見方を知らないという人もなかにはいます。内訳について、情報が何らかのメッセージになって給与明細に反映されていると、別枠で作る必要がなくなるとっても助かるのです。

#### 事例 3

A 所庶務担当	「それじゃちょっと、職員課まで行って来ます」
A 所班長	「あれ、この前行ったばかりじゃないの？遠いんだからまとめていけばいいのに」

所属員に子供が産まれたり、奥さんが働きだしたりと、扶養関係のデータに変更があると、給与関係、人事関係、共済関係と様々な手続が必要になります。書類提出だけですむものもあります。ただし、共済組合の保険証だけは、必ず、職員課まで持っていかなければなりません。これは途中で書類が紛失したり、個人データの保護の関係からも大切なことです。また、生まれてすぐに子どもを病院に連れていったのに保険証がない、既に別の所で扶養者が保険証を

交付されているにも関わらず、誤って保険証を使ってしまって、保険代金を返還しなければならなくなったなどなど。そのたびごとに急いで処理しないと、所属員に不利益が生じる可能性が大きいので、たびたび行く必要があるのです。

#### 事例 4

A 課職員	「貯金がおろしたいんだけど。いくらあったかなあ？」
A 課庶務担当	「ちょっと待って下さい。今見ますから。」

自分のお金を貯金しているのだけど、なぜかすぐに自分の貯金の残高がわからない。自分の貯金を下ろすのに何で所属長のはんこを貰わなくてはならないか。誰もが感じているけれど、みんなそうなんだから仕方がない。銀行の A T M なら簡単なのに。

所属宛てに所属員の残高一覧が毎月届きますが、本人には年に 4 回銀行から残高通知が来るだけ。今、自分の貯金がどのくらいあるのかすぐには分からないのが現状です。また、貯金の払戻にあたっては、払戻を申請する帳票に所属長のはんこを押印する欄が設けてあります。課長も人の貯金を下ろすのに何で自分のはんこが必要なのかよくわからないのです。

#### よくわかる解説

地方職員共済組合神奈川支部貯金規程第14条に「貯金の払い戻しを受けようとする者は、所程の用紙に所属長を経て提出する」旨、定められている。

#### 事例 5

A 所庶務担当	「この予算書の 事業って、どういうものですか？」
A 所職員	「これは、A さんは知らなくても大丈夫だよ。」

ちょっと極端な例かもしれませんが、庶務事務のみを担当している庶務担当者の場合、その担当者の属する課の業務と仕事が直接関係しません。そのため時としてこのように課の中で疎外感を味わうときもあるのです。

また庶務担当者は県民部であろうと、土木部であろうと事務内容はすべて同じです。アンケート結果からも 7 年以上の庶務経験者が 30% 以上もいます。

向上意識を持っている職員は働く意欲を失ってしまうこともあるのではないのでしょうか。

## 4 庶務事務の問題点・課題の分析

### (1) 事務の分散化による事務改善の困難さ

現在、庶務担当者は各室課に約1人配置されている。庶務事務は一定の条例や規則を基に行われていることから、各室課の庶務担当者の業務はすべて共通であり、その各課の庶務担当者はそれぞれ全く同じように手引きを見て、照会して処理しているのが現状である。しかし一方で、業務のやり方を決める条例規則の管轄課は別にあることから、庶務担当者は、事務のやり方を工夫は出来るが、条例や規則を改正して、事務改善をする権限は全くない。

### (2) 過剰なチェック機能

職員からの申請書類の認定は、庶務担当者 管理担当班員 管理担当班長 管理担当代理（課長）と決裁を受け、各所属で完結する仕組みになっている。具体的には、時間外命令簿、旅行命令簿、各種申請書類等があげられる。特に職員の貯金払戻事務はアンケート結果によると所属平均年間20.9件にもなるが、これは所属長の確認印が必要とされる。

また、同アンケートから事務処理時間中の「決裁」は大変なウエ-トを占めていたが、「決裁」と「押印処理」は表裏一体ともいえることから、過剰な押印処理が行われているのが推測できよう。

その上、認定の際に事実確認のための添付書類が必要なものもあり、その種類と数は膨大かつ複雑である。

行政として、チェック機能の完備は必要だが、個人の貯金の払戻にまで本当に必要なのであろうか。今一度、職員本人の申請に信頼を置き、不正発覚の際に罰則を設けるなどして、決裁規程や添付書類の意味を見直す必要があると思われる。

### (3) 縦割り処理の弊害

条例や規則の主管課は1つではなく、事務内容によって班単位で12所属にのぼる。また、各主管課が独自のデータや事務システムを持っており、互いにリンクすることがほとんどない。その上主管課はその主管課の扱う事務ごとに各室課の庶務担当者用の手引きを発行しているので、前述したように手引きだけでも19冊にもものぼる。そのため、庶務担当者は、転居した時などある事例がおこった場合、どんな事務が必要でまたその事務がどの主管課の担当か判断し、19冊もの手引きを参照しながら、各主管課ごとに異なった様式の書類を提出しなければならない。具体的に、事例別にどの事務が必要で、また19冊もの手引きのどれを見たら良いか判断するのは、その庶務担当者の経験に左右されている。つまり本来なら単純な作業のあつまりである庶務事務が、より複雑なものになっているのである。

### (4) 過剰なペーパーワーク

43ページのフロー図から、転居に係わる事務を見ただけでも確認や保存といった単位動作が多く、全部で49作業を要し、帳票数は13帳票になる。たかが、職員の転居という1つの事象に対して、これだけ膨大な作業とそれに要する時間、モノ（紙）が本当に必要なのかという疑問もわく。また、処理する所管課サイドにおいても、それぞれの課が、同じデ

ータを別個に処理する必要があるのか。

紙情報による処理を行っているため、1つの事象発生に対して同じ事を何度も繰り返さなくてはならないという非常に非効率的な方法をとっている。物理的にも金銭的にも時間的にも無駄があり、決裁待ちの時間の多さもフロー図からわかる。提出するための時間も出先機関では、大きなウエートを占めている。

また、例えば履歴事項の届出については、総務室と人事課で全く同じデータをコピーし、保存しているように重複管理も見られる。

#### (5) システム化の遅れ

現在、縦割り組織の中で、情報技術を用いた「給与システム」、「共済システム」などはすでに個別に構築され、担当課において運用されている。また、各所管課内のシステム化についてみると、職員課の医療給付班はほとんどシステム化されていることが分かる。しかし、職員課の中だけで見ても、その情報の共有化は班の中だけにとどまっており、入力されたデータが他班のシステムとリンクするようにはなっていない。課の中でさえネットワークされていないのだから、各課についてみればなおさらである。

情報システム課においては、各課からのデータを各課ごとに処理するだけであって、各課のデータを共有して利用するシステムにはなっていない。

#### (6) 担当者の所属意識の低下と疎外感

庶務事務の内容は、その担当者が県民部に所属しようと土木部に所属しようと、すべて共通である。具体的には、所属員のデータの変更(引っ越し、出産、結婚など)の情報をそれぞれの各主管課ごとに定められた異なる様式の帳票に転記し、提出するだけである。また、庶務事務はその担当者の所属する室課の業務と直接関係しないため、アンケートにも見られるように課のお世話係としてはよいが、時として疎外感を持っている事実もある。これでは意欲的な職員は、働く意欲が削がれる恐れがある。

#### (7) 総括マニュアルの欠如と旅費の手計算

アンケートで自由回答欄の記入のなかで多く見られたことは、下記のように305人中60人の人が庶務事務のマニュアルを希望しており、また、同じくらいの人が旅費の電算化を望んでいた。これは庶務事務が多くの主管課にまたがった仕事をしており、手引きの多さもあって、担当者がすばやく正確に事務処理ができないと思っていることを反映していると考えられる。また、日常の事務に疑問を持った庶務担当者が自主研究グループ「EN」を結成し、庶務事務のプロセスなどを分析、3年掛かりで、庶務事務担当者が利用しやすい庶務マニュアルを完成したが、このマニュアルは大きな反響を呼び、希望者が殺到したため、すぐ在庫切れとなってしまった。このことから現場職員が現状の事務体制に疑問を感じており、改善を望んでいるか推測できる。

また、情報技術が発達して、誰もがコンピュータと親しむ現在、これらの情報技術なしでは現在の生活は成り立たなくなっており、これらの技術を用いれば、現在手計算で処理されている旅費事務について電算化されて当然という感を抱いている。

## アンケート自由意見より

1	庶務事務のマニュアル要望	30人
2	旅費の電算化	29人
3	決裁区分の見直し	8人
4	出勤簿廃止・タイムカード導入	6人
5	貸与被服事務の簡素化	5人
6	その他（下記参照）	63人
	無回答	191人

## 庶務担当者の声・コラム編

ここでは、自由意見欄に寄せられたたくさんの不満、うらみつらみのほんの一部をご紹介します。（原文のまま）

美しきかな庶務担当者 = 女性 このテーマは永遠に不滅なのでしょうか？面倒くさくて評価の対象とならない仕事を女性に押しつけて庶務と呼ばせている事実を鑑みるにつけまことに馬鹿にした話しである。

お茶くみ等の雑用係りをさせるために女性を（庶務担当者）に選んでいるとしか思えないほか、庶務担当者は女性に偏重しているとの指摘多々あり）

庶務担当者はアルバイトではない！と言いたい。

庶務担当者は雑用係であるという職員の意識があり、それが問題なのでは？さらに一歩進んで、職員は、自分のことについては、最低限自分で知っているという意識が欲しい。（給料明細の見方ぐらい知っていて常識。）

職員が100名を越える職場からは給与明細の袋詰めだけで、1.5時間ぐらいかかる。ほかに給料支払簿に受領印を押印してもらっただけで半日ちかくかかってしまうなど。（いったい私は今日1日なんの仕事をしていたのでしょうか？とむなしくなるような気持ちにさせられる。）

仕事のやり方については、提出用のストック書類は1冊に本にまとめてそこからコピーして使えるようにしたらと言う建設的な意見から始まり、以下のような意見がありました。条例改正が繰り返されるが手引き類の改訂が追いついていない。これは（紙で管理しているため）パソコンで管理しさらに条例の単語検索システムを乗せるといい。

重複するデ・タ報告の一元化。システムを構築し、庶務は廃止すべし。

読みごたえのあるご意見ばかりで、庶務担当の方々の気持ちがひしひしと伝わってきました。本当に皆様お忙しいところをどうもありがとうございました。



## 第2節 他府県との比較

今まで、神奈川県政府における庶務事務の現状や問題点を見てきたが、このような庶務担当者は神奈川県政府だけのものであろうか。

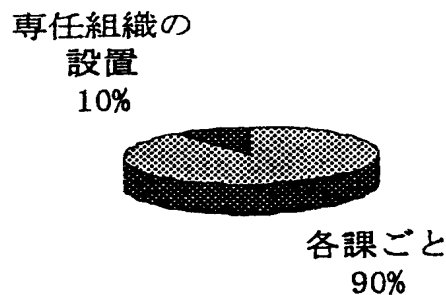
今回、都道府県政府レベルでの庶務事務について検討するため、庶務事務についての他府県調査を実施した。震災の影響のある兵庫県政府を除いた都道府県政府に調査票を送付し、29団体から回答を得た。

まず、庶務担当者の有無から始まり、その担当業務、更に庶務事務におけるプロセスあるいは各種手当の認定権者について比較してみる。

### 1 庶務担当者は全ての自治体政府に存在

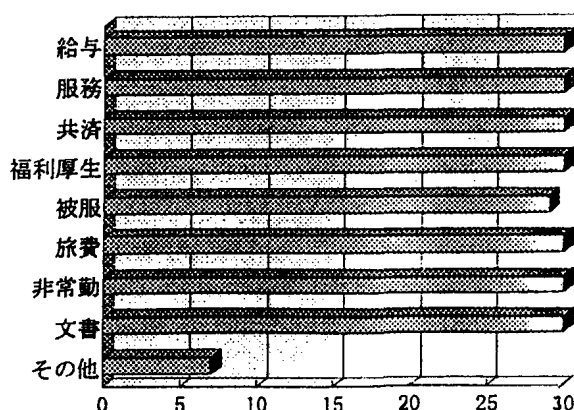
庶務担当者がいないという自治体政府はなかった。9割の自治体政府では課という所属に庶務担当者が配置されている。課という単位に庶務担当者がいる背景にはこれら庶務事務とよばれる業務の単位があくまでも課を中心に行われていることを示している。残りの1割の自治体政府は部局ごとに、例えば総務室などで集中管理をするなどいわゆる庶務担当の専任組織を設置している。

庶務事務等処理する職員の配置状況



また、そこで行われる庶務担当者の業務についても、第1節でみた神奈川県政府における庶務事務の範囲と同じであった。そして、意図的に庶務事務だけを担当させている職員を置いている自治体政府はない。ある1人の職員が庶務だけを担当していたとしても、それは結果的に10割となってしまうだけである。既存の地方公務員制度あるいは職種をみても、庶務職というものはない。

庶務担当者の業務範囲別による団体数



(具体的事務種類別による、該当団体数の足し上げ)

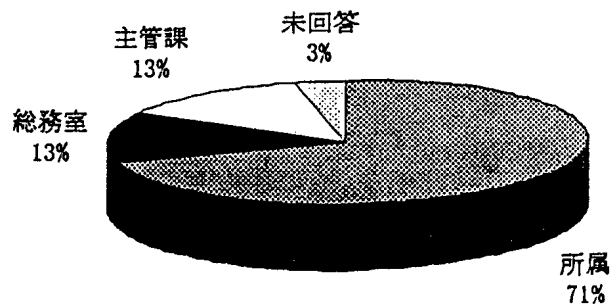
これはあくまでも、課長の裁量の範囲内で庶務担当者を割り振っているのであろうが、自治体政府内の庶務の機能が同じであるのは、何か理由があるのだろうか。

庶務事務について同じような事務処理をすることになった原因の1つに人事管理に関する様々な規程があげられよう。地方公務員としての身分等の基本原則は地方公務員法に定められているが、具体的な内容については、各自治体政府の条例によって定められている。しかしながら、期せずして庶務事務が内部事務にもかかわらず各自治体政府に同じ様な形で存在していたのは、税金を使うが故に過剰な正確性を求められ、それが多くの規定、規則を定め、様式を事細かに定められていったという自治体政府に固有な事情を物語っているのではないだろうか。

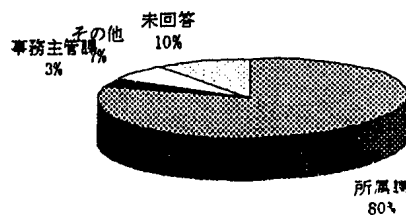
## 2 最短経路である本人 庶務担当者 認定権者は5団体

さて、今回の調査では、庶務事務に関する規程を集めることはできなかったが、事務処理のプロセスから若干検討を加えてみたい。まず、各種手当の認定にあたり誰が認定しているのかという点について扶養届では、課という所属で定めている自治体政府が29団体中21団体を占めており、未使用届け出帳票の保管場所も28団体中25団体、また本人からの届け出帳票の保管場所も28団体中22団体が占めている。

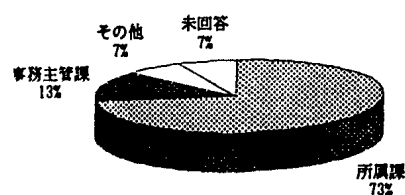
扶養届の場合の認定権者



未使用届出書類の保管場所



本人からの届出書類の最終保管場所

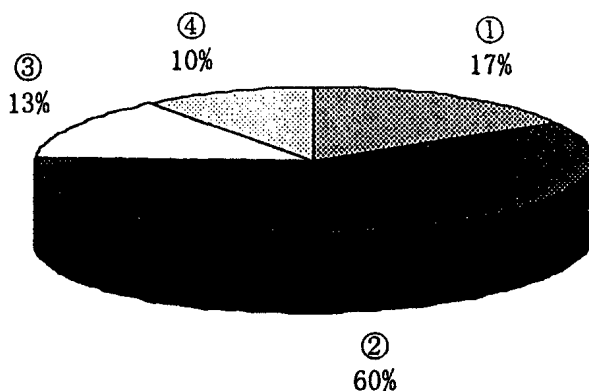


本人からの届け出は大多数の自治体政府において課の中で処理が自己完結しているように見える。しかし、課ごとの帳票の保管は予備も含めて使われない帳票が各課に存在することになるし、そして課の中の自己完結である認定が逆に、人事課や職員課など事務主管課に連絡するためのプロセスを生じさせている。住居届や通勤届について認定までの処理経路を比較したフロー図からの分析では12団体中10団体が認定簿を備え、また12団体中全団体が本人からの届出書以外に履歴変更届や給与報告等で事務主管課へ報告している。

このような認定簿の存在や事務主管課への報告制度は、第1章でみた情報加工者あるいは情報伝達者としての自治体政府における庶務担当者を必要とする理由である。

また、認定までの最短経路である本人 - 庶務担当者 - 認定権者は5団体であった。その他の団体は庶務担当者と認定権者の間に係長や課長補佐等を経由したり、所属の決裁だけでなく、総務室での決裁も重なる。その間の押印の数や時間はどのくらいかかるのだろうか。そして、これらの届け出のチェックは何のためであろうか。

職員からの届出・申請書類について



#### 職員からの届け出・申請書類について

##### 1 扶養届・住宅届・転居届の決裁の流れ

本人	庶務担当者	認定権者	5団体	
本人	庶務担当者	認定権者	18団体	
本人	庶務担当者	所属長	各部総務室	4団体
本人	庶務担当者	所属長	事務主管課	3団体

## 第3節 民間企業ヒアリングによる比較

### 帳票、プロセスが簡素化されている民間企業

庶務事務のケーススタディにあたり4社ほど民間企業のヒアリングをおこなった。今回のヒアリングをした企業については、自治体政府と同じように紙による届け出を提出させるが、大きく異なるのは、第1に通勤届あるいは住居届という帳票が1帳票であった。名称は様々であるが、転居という視点でとらえるならば、転居すれば通勤経路も変わるという視点があげられる。庶務事務の横・縦クロス表でいう、処理区分で見れば、手当の種類ごとに1帳票となるのであろうが、必ず付随するものは一緒に処理するという点が自治体政府と異なる点である。

また、4社とも住所変更などの情報はコンピュータを利用した人事情報システムと連動しており、電子情報の共有化が図られていた。

しかしながら、転居した場合の従業員からの届け出方法は全て紙による申請でかつ本人の押印を求めていた。ある電機メーカーでは、時間外や休暇の申請はネットワークされたパソコンで電子決裁により処理されていたが、各種手当については、紙であった。その理由は「技術的には可能だが、コストですね。」という人事部長の言葉に民間企業の技術導入原則を見ることができよう。

第2に添付書類について、ある光学メーカーでは、転居通勤申請に何も添付書類を求めていなかった。自治体政府においては、証拠となる住民票の添付から始まり、登記簿謄本や契約書の写などかなりの負担を職員に求める。ほとんどの自治体政府の住居手当は賃貸から持ち家になると手当の額が減るが、手当額の減額を申請するのにも添付書類を求められる。ある自治体政府の担当者にその理由を聞いたところ「手当というお金を支給するのだから当然です。」という答が返ってきた。添付書類を求めず、従業員を信じる民間企業と過度とも思われる正確性を求める自治体政府の違いがでているが、このような違いは支出の根源となる収入が住民の税金だからという理由なのであろうか。

最後に民間企業における転居した場合のプロセスを見ると、認定は事務主管部門で行われているが、紙による届け出が所属長を経由することがあっても、例えば認定簿など所属の庶務担当者が何か作業をすることはない。届出書がコンピュータに入力されるまでそのまま伝達されるだけのきわめてシンプルなプロセスである。また、転居という住所変更の情報が通勤手当の支払システムと連動しているため、自分の専用の口座（会社指定）に精算が振り込まれるまでのリ・ドタイム（住所変更の受付から支払まで）及び通常の交通費の精算のリ・ドタイム（請求受付から支払まで）が4社のうち3社までが最大2日と極めて短かった。

さて、現状分析や他県・民間比較を終わって、庶務事務の革新を考える段階に達した。これからやらなければならないことは、今まで分析・検討したことを実際のプロセスにあてはめてみることである。

「21世紀を見据えたハイテクノロジー - 拠点・シャ - プ幕張ビル」に東京支社総務部長、成井実氏（95年5月訪問当時）を訪ねた。

このビルは「新の経営は何か」を考慮、経営資源「人材・資産・資金・技術・情報・時間」を有効活用する考え方から生まれた。すなわち・仕事に取り組む基本姿勢・仕事の流れを抜本的に見直し、既成概念を捨て、ゼロベ - スから考え直す発想である。グローバルな情報戦略をバックボ - ンとし、業務革新運動を展開していたシャ - プならではのビルといえるだろう。

そのシステムは800人の人員に対して1人1台の環境が実現している。

そのなかで、庶務事務の革新を聞いた。「最初から1人1台にして庶務事務を無くしてしまおうと考えました。しかし電子メ - ルは使えといっても使わないですよ。そこで、旅費の清算システムを全部その自分の卓上のパソコンから入力しないと、ニッチモサッチモいかないようにしてしまった。すると、みんな一斉に目の色を変えてパソコンに向かい始め、あっというまにパソコンを使うようになってしまいました。

一度慣れると、食わず嫌いはなくなり、今のパソコンは一昔前に比べて格段に使い勝手が良くなっているため、他のメニュー - も抵抗なく使うようになりました」のこと。

庶務事務革新の原点はここだ！と思った。つまり生活にひびくもの（お金デス） = いやがおうでも取り組む、格闘せざるをえない = 技術（操作方法等）を習得してしまうという簡単な図式が成り立つのではないか。

従来は、壁がある = 取っつきにくい やらない = やらなくても済むよう画策する =  
他の手段を使う、他人に頼む

の図式であろう。ところが今やメ - カ - の努力と技術革新が相まって、パソコンはその高性能の割には操作が難しくない。もちろん使いこなすにはそれなりの最低限の知識なりは必要である。そのための訓練等の教育はするとして、ここではとにかく、「触れず嫌いの人をいかに取り込むか」のかなり有効な「戦術」として、お金の支払いシステムをネットワ - ク上に組み込むことをこの訪問から学んだ。

## 第4節 総合自己管理システムの構築

---

### 1 システム構築の視点

先に述べた自治体リエンジニアリングの5つの視点を踏まえ、システム構築の考え方を整理すると以下ようになる。

#### (1) 庶務事務のスリム化

庶務事務のスリム化、スピード化を推進する。

1節でも述べたとおり庶務業務は本来の意義、業務目的とは別の次元で存在していると考えられる。過度の正確性を求めるあまり事業や業務が複雑化、肥大化するにつれて、個々の職員が行うべき事務手続きをサポートする業務が発生してしまった。また、人事課・職員課といった事務主管課主導の紙による情報管理の限界も明らかになった。

そこで、庶務事務を本来の処理目的（素早く、職員一人ひとりが旅費等の給付を受け取れるとともに、転居等の自分に関する情報の発信・管理をできるだけ簡単にする）へ整理するため、庶務担当者を経由せず、LAN接続されたパソコンのネットワークシステムが個々の職員をサポートするようにする必要がある。

また、決裁等の処理の流れ（業務プロセス）についても検討し、庶務業務のスリム化を行う。

スピード化の顕著な例としては、出先機関において本課決裁が必要な場合、てい送又は担当者が直接送付方式によるため多くの時間が費やされることがある。しかし、情報の電子化によるパソコンネットワークが瞬時にデータ送付を可能とするのでこの問題は解決する。

間接的には、情報の電子化によって文書中心主義時代からペーパーレス時代への架け橋となることである。県庁内においても毎日大量の紙文書が複写され、保存されまたは捨てられている。一目見れば用件の済まされる文書等は情報の電子化によって環境資源の浪費が防止される。文書をすべて電子情報とすることについては多少の問題はあるが、保存スペース文書の整理上、価値があると考えられる。

#### (2) 自己入力管理

庶務業務に関しては、内部の業務であることからサ・ビスの受けてである通常の住民という概念は、そっくり職員一人ひとりと読み替えることが出来る。

したがって、ここでは職員自らが自分のことは自分で行う、自分で参加し責任を持つ、そのためには自分の情報は発信から管理まで含めて自分で行うというシステムを目指す。

当システムはマニュアル機能も備えることとし、当システムを個々の職員が利用できるようにすることにより、全職員が最も優れた庶務事務担当と書類作成を行うのと同様の処理を行うことができるようにする。職員に対するサービスも向上すると予想される。

### (3) 個人と組織のエンパワーメントの起爆剤

当システムは、自治体の最大資源である「人材」をいかに活用し、職員の知的生産性向上のための、手段の1つとして、「情報技術」を用いての実現を試みる。

第1節のアンケートからも伺えるように、現在庶務事務担当者はル・ティン化され、「前近代的」な庶務事務に対してかなり強い不満を持っていると思われる。したがって当システムにより、現在の庶務業務を少なくすることにより、庶務業務に従事していた職員は他の業務（例えば、直接県民のサービス向上に結びつく部門など）に従事する事が出来、有効な人材活用が図られることになる。

そして、リエンジニアリング後の働き方で示したように、まず共通事務の処理として、自己管理システムを導入するわけだが、導入目的はあくまで、長期的展望にたっている。すなわち、次の段階で仕事の道具としてワ・プロソフトや表計算ソフトを使いこなす、次に電子メールといった、双方向対等型コミュニケーションの道具として使いこなす、知識の書庫として整備されたデータベースに職員が必要に応じてアクセスでき、自分でその情報を先の表計算ソフトなどで使いこなすということが可能になる。最終的には各種の業務情報を蓄積し、それを利用できる環境に神奈川県庁をもっていくための起爆剤として、当システムの構築は目指される。

## 2 システムの概要

今回システム化を計るのは、縦割り行政とクロスする以下に示す横的な仕事についての部分である。（縦・横の仕事については、「縦・横仕事クロス表」p42を参照のこと。）

つまりこのシステムでは、従来の仕事の種類（たとえば、扶養手当、通勤手当、住居手当、履歴事項、等）で事務をとらえ、その事務の省力化をねらった個別システムを構築するのではなく、庶務事務を職員一人ひとりの事由の発生（結婚、転居、出張したとき等）により事務の流れを抜本的にとらえ直し、従来の庶務担当者に代わって庶務事務をタイムリ・に処理するものである。

### 自己管理システムでシステム化を考えた事務内容

1 人事異動	2 新規採用	3 退職
4 結婚（改姓・扶養）	5 出産	6 育児・部分休業
7 転居	8 離婚	9 子どもに関すること
10 新規の扶養認定	11 被扶養者が働き始めたとき	12 入院
13 療養休暇	14 休職（無給）	15 復職
16 死亡	17 家族の死亡	18 休日出勤
19 貸付金	20 積立貯金	21 財形貯蓄
22 健康管理	23 非常勤採用	24 臨任関係
25 出張したとき	27 休暇申請	

### 3 システムのアーキテクチャ

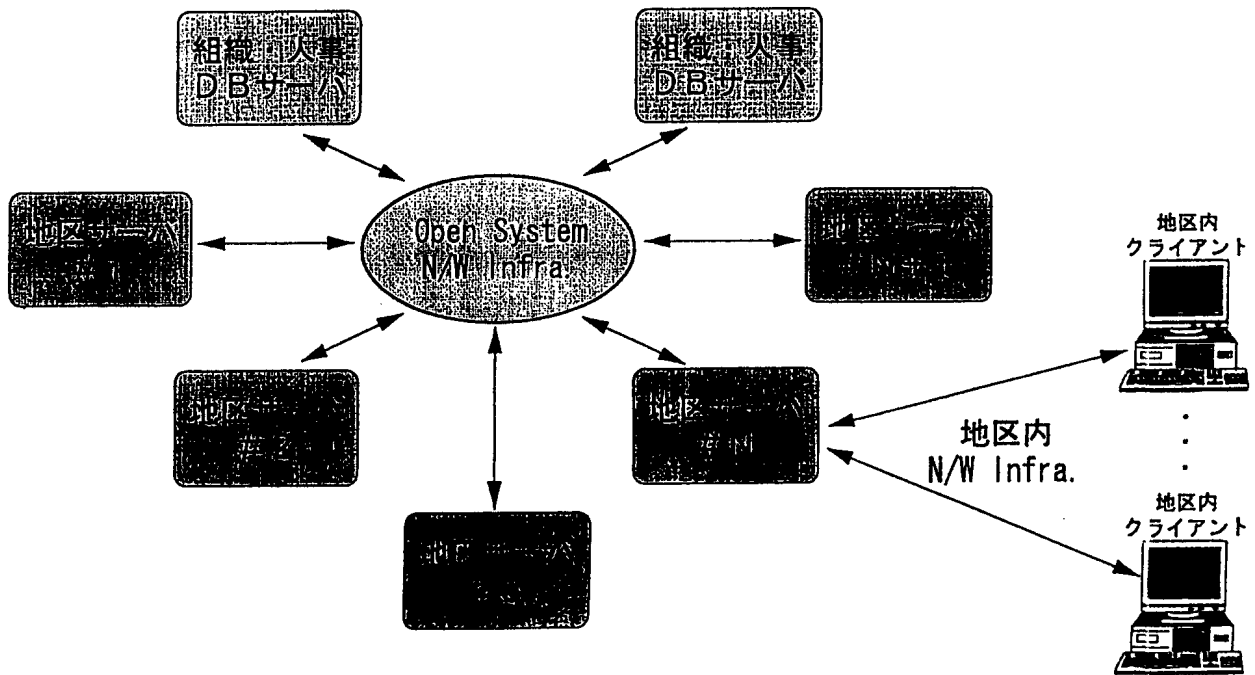
総合自己管理システムについては、最終的には、全職員の人事・給与等の職員に関する情報を一元的に管理し、健康管理・福利厚生等の業務についても総合的にサポートを行い、必要な情報については、相互連携も行えるよう、クライアント/サーバー方式を採用する。

本研究においては、総合自己管理システムの考察にあたり、情報技術に関する専門的な助言を得るための調査を日本ヒューレット・パッカ・ド株式会社（専門調査員・村井修造氏）に依頼した。下記にその報告書を踏まえ、システムのイメージ構成を示す。（以下、当該調査について委託調査と呼ぶ）

#### 総合自己管理システムの全体イメージ

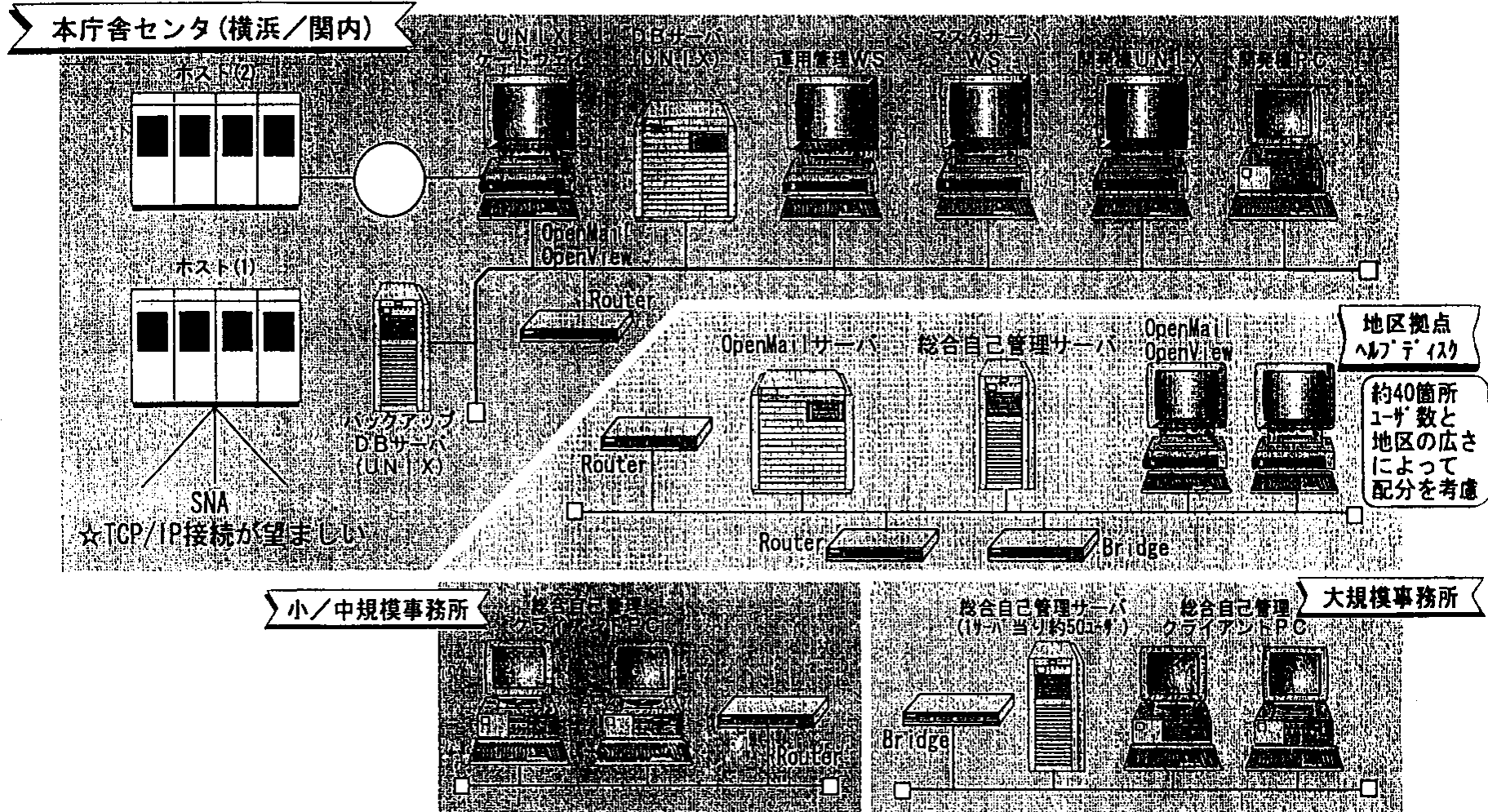
##### システムの特徴

入力画面等は「初めての人にも使いやすく、楽しく・簡単！」をモットーに構築する。  
技術基盤は、メッセージング/ワークフローとなることから、電子メールの導入を盛り込んだものとする。  
職員一人ひとりが必ず携わらざるを得ない庶務事務分野のシステムだけに、職員の意識改革及び情報センスの向上がこのシステムの導入及び利用を通じて図ることができる。  
庶務事務の個別的な事務改善ではなく、情報技術を使いこなした自治体政府に至る第1ステップとしてシステム導入を位置づける。





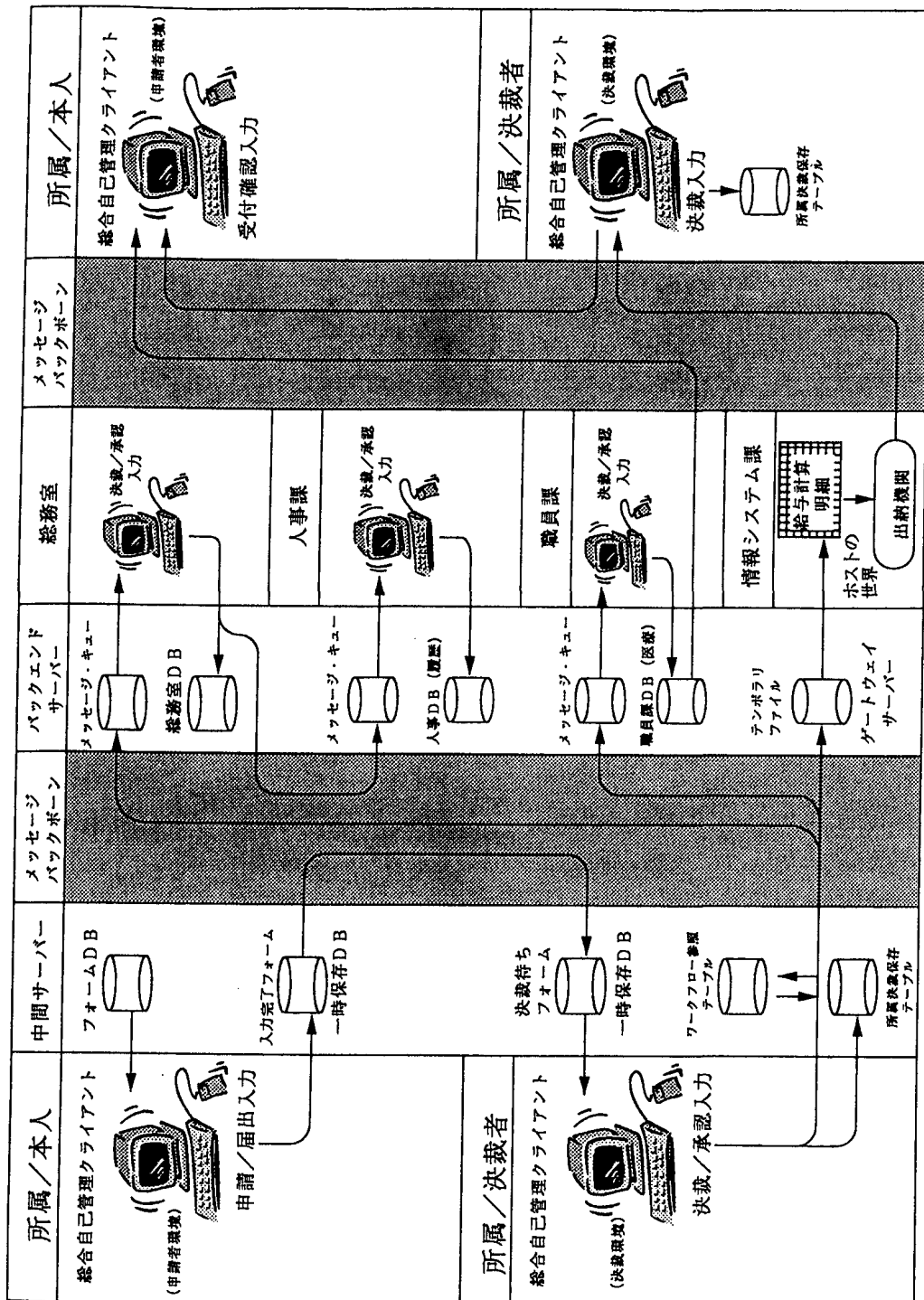
# 自己管理ネットワーク・システム構成例



## 4 具体的な利用形態及び情報の流れ

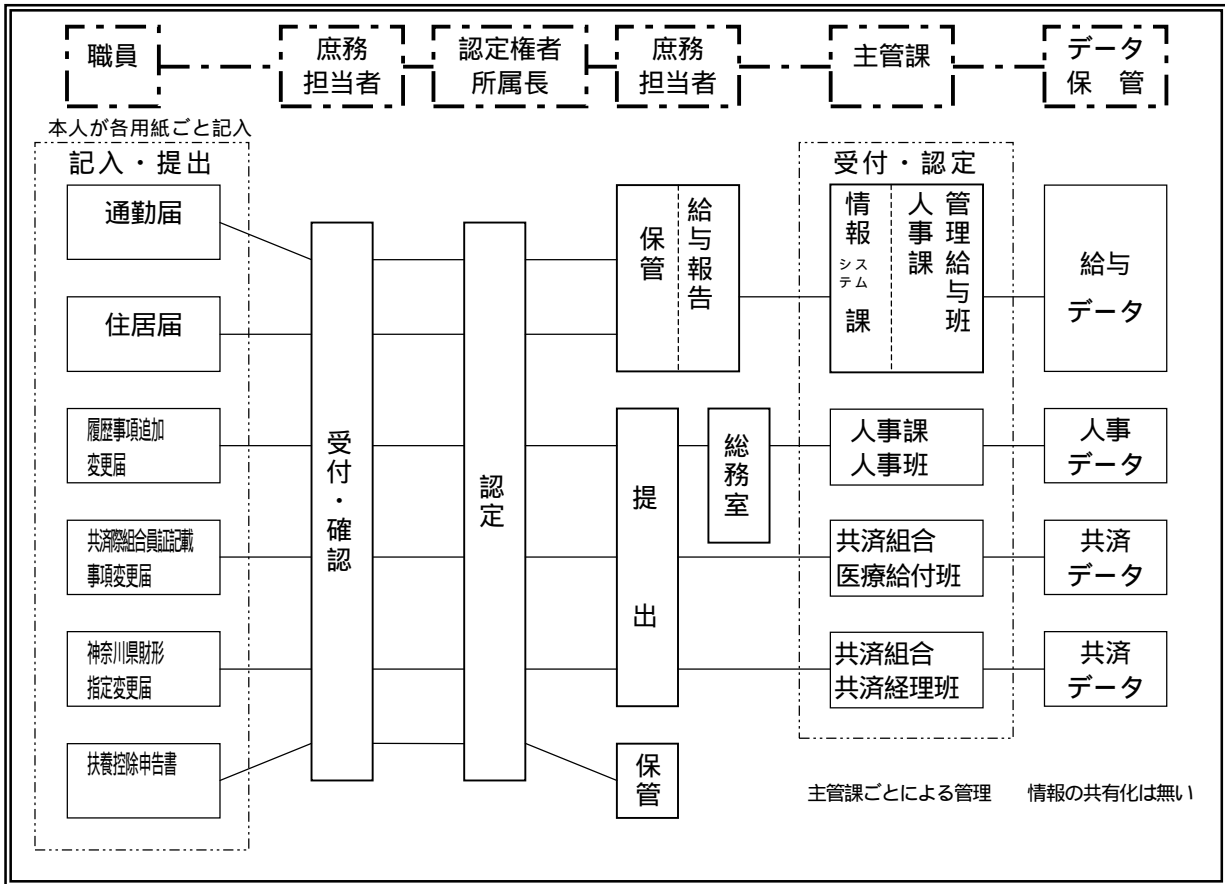
当システムの利用形態としては、異動事由が発生した都度、各職員は個人の責任のもとでLAN接続された自分のパソコンから、必要な情報を入力する。その時、自分の情報のセキュリティ確保のためには、パスワードが考えられる。入力された情報は、いったんデータベースに蓄積される。決裁不要のデータについては、担当課のサーバにリアルタイムで転送され、処理に必要なフォーマットに変換される。また、決裁が必要なデータに対しては、決裁待ちデータベースに蓄積され、決裁権限者の電子決裁終了後に、転送用データベースに蓄積され、担当課に転送される。これにより、今まで同じ情報を何枚もの紙に書いていた事が一回の入力により済むようになる。

### 転居の場合

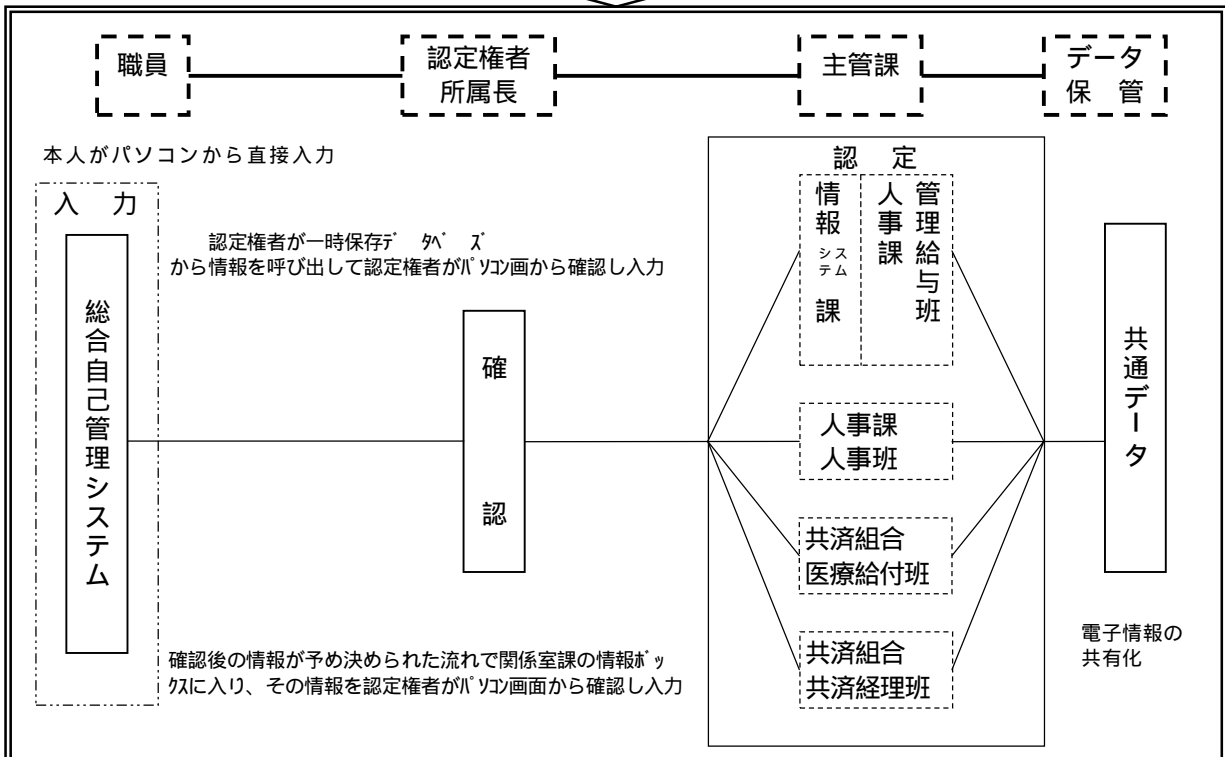


また、所属と所管課の転居した場合の住所情報の流れの対比（現行システムと新システム）を以下に示す。

**現行図**（転居した場合）



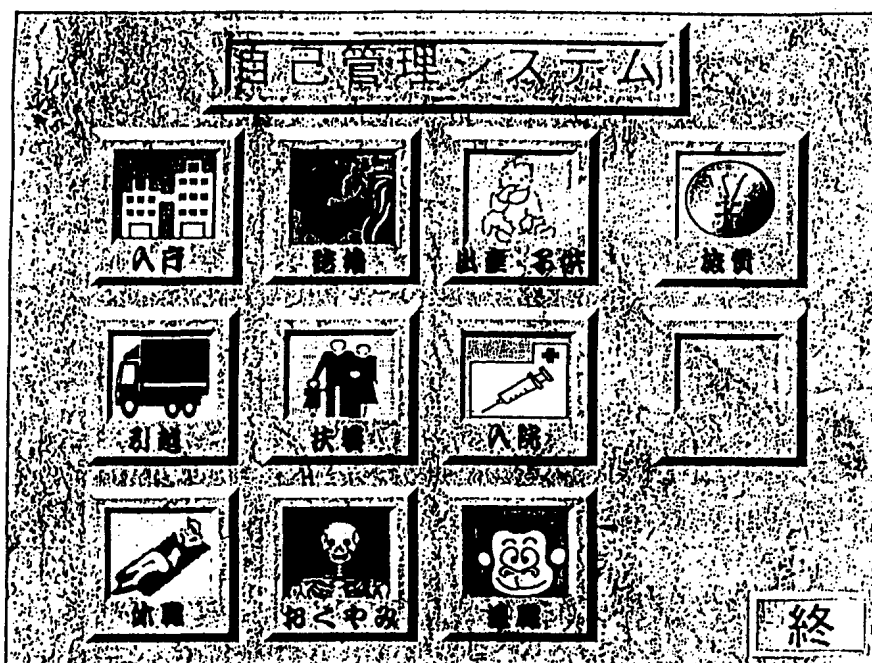
**システム導入後**



## 5 入力画面・入力方法について

入力画面は、「初めての人も使い易く」をテーマに、マニュアルが無くても操作出来るように、出来るだけ、絵を用いたものとする。また、入力途中で操作が分からなくなった時のHELP機能や、根拠法令をデータベース蓄積しておき、操作しながら、簡単に欲しい情報を表示できるものとする。

本研究チームでは本人が転居に伴う住所変更などの入力画面のひとつのイメージとして、以下のようなものを提案したい。「楽しく、簡単に」がモットーである。



例えば、職員A氏はまず最初にパスワード等を入力し、自己管理システムを利用できる環境に入ったとしよう。すると、上記のような全てが分かりやすく、かつ楽しい「絵」が職員A氏の前に現れる。

次に、この職員が引っ越したので、住所変更をしたいとする。関係のある必要な「絵」をA氏はクリックする。するとまず、該当画面を立ち上げている間、関係のある曲が小さな音とともに流れる。遊び心を入れれば、何曲か適当なものを事前にシステムに登録しておき、各自が選べるシステムにしてもよい。これは、「絵」についても同じことがいえる。

自分で作ったものを登録してしまっても良い。とにかく利用するには楽しくなくてはならないのだ。そして、この「加工できる」ことの楽しさや実際に自分に使いやすいようにパソコンのいろいろな設定（たとえば、マウスのクリックの時間を少し長めのするとか、よく使うメニューをアイコンとして登録して呼び出しやすいように変えてしまうなど）は、一人1台、自分のパソコンを持たないと実現できない。電子文房具として自分の使いやすいように、馴染むようにパソコンを使いこなすことをまずこのシステムを通して身につける。

次にA氏は以下のような住所変更処理画面と向かい合うこととなる。

住所変更処理

旧住所  
相模原市〇△町1-1-1

新住所  
逗子市逗子1-1-1

- 通勤届処理終了
- 履歴変更届処理終了
- 財形変更届処理終了
- 組合員証処理終了
- 扶養変更届処理終了

まず、自動的に自分のパスワードによって自己管理システムをたちあげるのだから、自動的に当該画面では自分の登録されていた住所が出てくるようにしたい。(悪用されないためのセキュリティ - の管理は大切な要素である。二重・三重のパスワードの仕組みを構築すべきであろうが、本研究では具体的・実的な提案にまで踏み込まない)

ここで、Aさんは新しい住所を入力する(イメージはワ - プロの入力)。

確認等は予めシステムに組み込まれているので、Aさんは画面に出る指示(「これでよろしいですか」等)に対して、答えていけばよい。

入力が完了すると後は前述したように自動的にデ - タは流れ、Aさんもたった一度の入力により、転居に伴う住所変更の手続きを完了することとなる。

また、システムのメニュー - も従来の階層構造型ではなくて、職員Aさんが必要ならば深く事務処理の流れを意識しなくとも、画面で必要な処理の画面に飛んでいけるようにしたい。

(技術的課題については、資料・調査委託の85ページを参照されたい)。

## 6 担当課での変化

担当課に於いては、すでにフォーマット変換されたデータが存在するので、パンチ委託時間が省力化出来る。必要な処理を行った後、処理結果を各サーバに転送し、各所属および個人は、権限内の情報を参照することが可能である。これにより、今まで担当課で打ち出していた、膨大な出力帳票についても削減が可能である。また、担当課・所属・個人は、パソコンにデータを取り込み、OAソフトを用いて、加工・分析・調査をフレキシブルに行うことが可能である。

イメージを明確なものとするため、具体的な事例を述べてみよう。

( 職員の住所情報の活用例 )

Bさんは、各庁舎への最寄りに住んでいる職員の上位30名づつのリストを作成したいと考えている。

そこで職員の住所に係わるデータベースから、Bさんは知りたい庁舎の住所を勘案して、必要な情報を直接に自分のパソコン上に呼び出した。

それを市販のデータベース機能がついているソフトで加工して、短時間で必要な資料を作成してしまった。

従来は情報伝達がピラミッド型階層で制約されており、下からの情報は横へ広がることはなく、上に上に持ち上げられ、その結果情報をより保有している人は、階層の高いところにいる人々に限られてきた。また紙情報の管理だったことから、リアルタイムで情報を把らえられないとか、情報の集約が不十分であるなど利用にあたっては多くの制約があった。ところが、電子化された情報が保存され、そこに誰でもがアクセスできるようになると、一元管理された電子データの積極的活用が図られ、入手したデータはパソコン上で自由に加工・編集できる環境が出現する。

つまり、アクセスできる情報のレベルはその情報の内容によって職員の階層で違いがあるものもあるだろうが、前提としては誰でも所属する地域的场所にかかわらず情報の開示が広く進むということである。

その結果、データを利用する職員から新しい視点や問題設定、あるいは、新しいアイデアが生まれたりもするであろう。

と同時に、このことは平等に与えられた情報をいかに利用(加工・分析等)していくかは、まさに一人ひとりの職員のセンス・能力にかかっていると見える。

## 7 電子メールも導入予定

本研究チームは庶務事務のリエンジニアリングを考察してきたが、その結果、導入を考えた情報技術はワ - クフロ - 技術が総合自己管理システムのインフラとして最適であるとした。

そこで、当該システムの内容の一つに、ワ - クフロ - 技術から成り立つ電子メールの導入を提案したい。

本研究チームでは組織対応の電子メールシステムの導入ではなく、あくまで職員一人ひとりのメールの導入を考えている。

我々が想定している情報基盤が整備されれば、職員が横につながることが可能となる。このことこそ、情報の共有とともに自治体政府の最も大切な変革の要因と考える。つまり、ここでも、階層と場所の壁を飛び越えて、職員一人ひとりがネットワーク化され、コミュニケーションの輪ができることとなる。いろいろな意見交換をしたり、情報提供をしたり、人材の百貨店（行政職のみならず、土木、医療、等各種の専門職が多くいる）ともいえる広域行政体の強みを生かすことにつながるであろう。

単なるル - テインワークを黙々をこなしていくだけの職員は行政でも生き残れないかもしれない。電子データと多彩な人材のコミュニケーションの輪を活用し、自ら情報発信体にならなくてはいけないであろう。

これこそが、我々が主張する情報型政府での働き方に他ならないし、庶務事務のリエンジニアリングは、本格的な業務改革を行うための大切かつ有効な第一ステップなのである。

## 第5節 システムの前提条件

---

当システムを構築していくにあたり、その前提条件となるべき事項を示す。

第1に技術基盤の整備 第2に電子決裁制度の導入 第3に添付書類の廃止 第4に罰則規定の強化である。

### 1 技術基盤の整備

各部局単位でLAN（ローカルエリアネットワーク）接続されたクライアント/サーバー環境が1人1台で実現されていることが必要である。

さらに、出先機関と本庁の間においては、WAN（ワイドエリアネットワーク）環境が整備されている事である。

ここで重要なのは、このシステム構築のみに視点をしぼってしまうと、クライアントは、単に入出力媒体の1つにすぎなくなり、現在の財務端末パソコンにののように、1所属で1台で当面は充分という考えも当然起こりうるであろう。ただ、図1に示すとおり、単なる業務革新ではなく、リエンジニアリングの1つの手段として、このシステムは考察されたものであり、システム効果以前にLAN環境が整備されていることは、あらゆる分野の業務に対して、組織と人材の活性化において多大な効果をあげものである。

そこで、日常業務にネットワーク化された情報技術を取り入れた時、何が起こりうるのかここで少し記述したい。情報を共通のデータベースに蓄積することにより、まず第一に「情報を複数の場所で共有出来ること」、第二に「ゼネラリストがエキスパートの仕事が出来るようになる」、第三に「意思決定組織がフラットになる」、第四に「どこにいても、情報の受信・発信が可能になる」第五に「ペーパーレスが実現出来る」、第六に「計画は即時に修正が可能となる。」などが考えられる。

現代社会に乗るためには、官・民に関わらず、必要な「情報」をいかに早く入手し流通させていくかにある。このためには、情報の発信や受信は、いつでも・どこでも自由に操作可能な状態でなければ意味がない。そのために、1人1台環境がぜひとも必要なのである。

導入計画においては日進月歩の技術動向を踏まえると、常に最新の技術を採用したいというニーズをどう織り込むかは、検討の余地が残る問題であろう。しかしながら、前述したようにあくまで本研究チームでは職員一人ひとりの情報技術を利用したエンパワにまず注目している。であるから、配置のやり方としてはまず所属に1台、それから、3人に1台などという形での配置ではなく、職員全員の配置を提案する。もし、何人に1台という配置をするぐらいであれば、パイロット所属を設定し、そこで、全員に配置をする方法を提案したい。なぜなら、結局使いたい時に誰かが使っていて使えないという状況は、不便であり、使いにくいということはシステムが利用されないことにつながるからである。特に自己管理システムには電子メール機能も付加するのでなおさらである。組織に何台か配置されたパソコンの利用では、上述した第一から第六までの変化は起こり得ないと言っても過言ではないであろう。



## 2 電子決裁制度の導入

ペーパーレスの意識が定着し、電子決裁制度が実現されている事である。

現在は電子情報で作成されたものを、電子決裁制度が認められていないため、一度紙に出力し、改めて決裁を行っている。

電子決裁を用いて、必要最低限の決裁事項を、しかるべき権限者のみ決裁可能とするような、制度改革が必要となる。

## 3 添付書類の廃止

必要な書類本体については、今回のシステム化でデータ転送で行うが、現在の膨大な添付書類についてもなくす必要がある。これは、所属で決裁がおりた時点で、従来の添付書類で包含されている内容を全て承認するものとするなど、制度の改正が必要である。

## 4 不正に対する罰則規定の強化

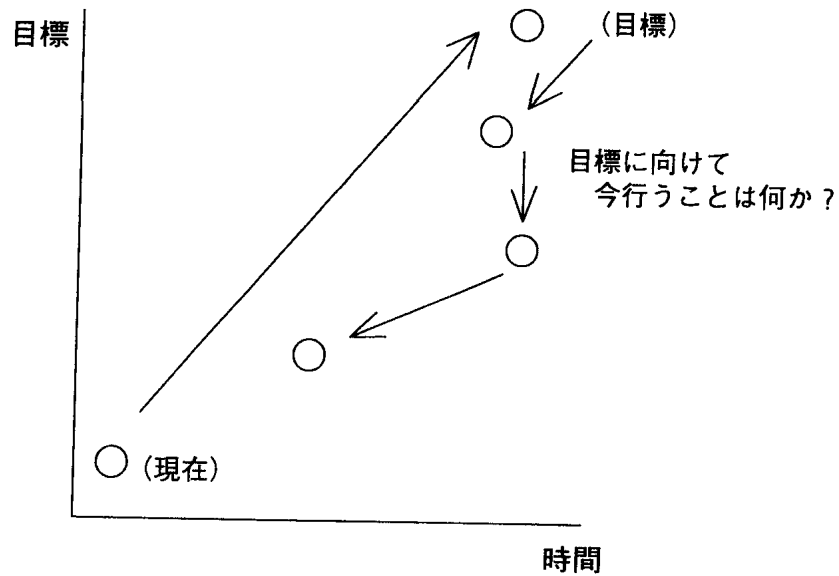
庶務業務に対する従来の考え方は、データの発生源できめ細かいチェックを行い、この段階での不正を排除する方法である。この方法の弊害として、添付書類の多さ、庶務担当者の存在必要性などがあげられる。ここでは、庶務担当者がその時点で不正を発見出来なかったとしても、不正を行った者の責任を問うことと同時に庶務担当者の責任まで問題になるなど、不正の本来の責任の所在が不明確になるケースも見られた。

ここで、発想を転換させて、個人が入力したデータは、信頼のおけるものとして処理を行うが、不正が見つかった場合は、その個人に対して、強い罰則規定が適用される事により、データの不正を排除する方法が考えられる。ポイントはあくまで性善説にたつものの、いざ不正を行った場合は強硬な罰則を講じる仕組みを採用することで、システムの運用を図る。

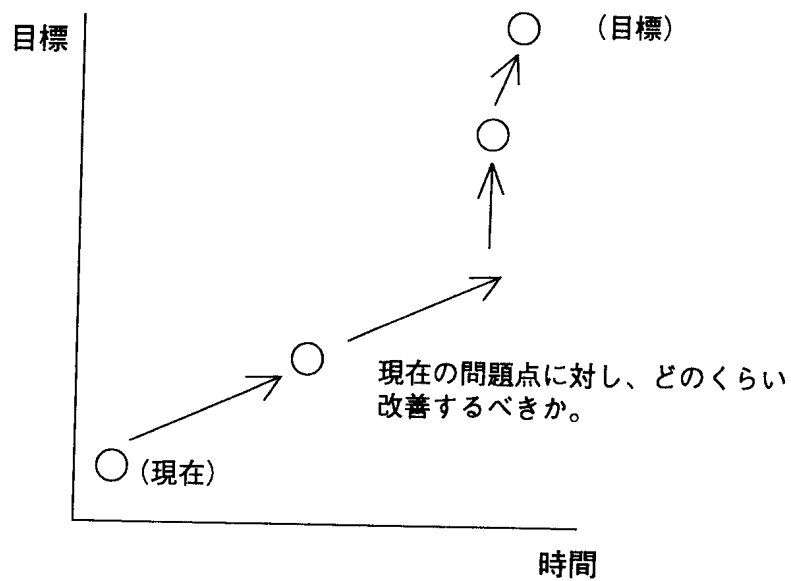
## リエンジニアリング推進の考え方

当システムを導入していくにあたりリエンジニアリングの考え方、すなわちトップダウンで改革を推進していくことが成功要因である。これは従来の業務改革がボトムアップで推進されてきたことと対比される。

### リエンジニアリングの考え方



### 業務改革の考え方



## 第6節 システムの導入効果

当システムを構築することによって3種類の効果が得られると予想される。

### 1 人的要素に対する効果

庶務担当業務の廃止により労働力が振り替えられ、知事部局庶務担当者約300人が他の職務につくことが出来、従来の庶務担当者のエンパワメントが図られる。

また、事務手続（業務プロセス）の再構築においては、個々の職員に対して権限委譲をおこなう。権限委譲が各業務に浸透すると、個々の職員のモチベーションの向上が図られる。つまり、組織論におけるホーソン実験でも明らかのように、個々の権限委譲は組織に対する参加意識と仕事に対する満足度を高めることになるからである。このことは組織の活性化を推進させ、仕事の生産性を向上させる。

### 2 物理的な時間効果

業務処理経路の再構築及び電子化された情報のネットワークシステムにより、処理時間は大幅に短縮されると予想される。前述したように、転居した場合に要する庶務事務の平均処理時間は約11時間30分であった。（36ページ参照）このうち、総合自己管理システムのパソコンネットワーク導入によって、「受付確認」、「計算」、「保存」、「給与報告」、「コピー」、「提出」、「配布」の約5時間はゼロに近い時間数に短縮される。また、決裁についても業務プロセスの見直しにより、少なくとも短縮された処理経路分の3分の2にあたる約4時間が短縮されると予想される。したがって、転居の処理が発生した場合、現行と比較すると約9時間について他の業務に従事することを可能とした。これは、他の業務処理についても同様の結果が想定されるため、システム導入による、県庁全体の時間効果は、膨大なものになると予想される。

### 3 経済的效果

アンケート集計結果をもとに知事部局内における庶務担当者の総数を割り出すと約300人であった。

$$\begin{aligned} & (1 \text{ 所属あたりの平均庶務担当者数}) \times (\text{所属数}) \\ & \qquad \qquad \qquad = \text{知事部局庶務担当者総数} \\ & 0.9 \text{ 人 / 所属} \qquad \qquad \times \quad 329 \text{ 所属} \\ & \qquad \qquad \qquad = \quad 296 \text{ 人} \end{aligned}$$

平成6年度県財政11月号に記載されている一般行政職の平均年収（7,439,776円）約750万円をこの人数にかけると年間庶務担当者コストが算出される。

$$750 \text{ 万円} \times 300 = 22.5 \text{ 億円}$$

この人件費に対してシステムコスト比較するためオープンネットワークでパソコンを利用している自治体等を参考としてパソコンのハード及びソフトのレンタル料を算出すると

つぎのとおりである。

$$\begin{aligned} & (\text{知事部局職員総数}) \times (\text{年間パソコン等レンタル料}) \\ & \qquad \qquad \qquad = \text{年間パソコンコスト} \\ & \text{約 1 万人} \times 9.6\text{万円 (月額8,000)} = 9.6\text{億円} \end{aligned}$$

購入した場合を算出するとつぎのとおりである。

$$\begin{aligned} & (\text{知事部局職員総数}) \times (\text{1台パソコン購入}) \\ & \text{約 1 万人} \times \text{約30万円} = 30\text{億円} \end{aligned}$$

県庁、出先におけるW A N、L A N等設備工事費用は、各種資料を参考にしてチーム内で検討した結果平均1台について20万円とした。

$$\text{約 1 万台} \times 20\text{万円} = 20\text{億円}$$

また、システムの改善等運用に要する費用は年間約2億円とした。

人件費については、終身雇用支払総額をもって比較すべきだが、ネットワークシステム開始時の当初設備投資概算費用不足分と相殺と考え、また庶務担当者が必要とする旅費、消耗品等については、ネットワークシステムの維持運営に要する電気通信役務費、消耗品と相殺と考え計算から除外した。

以上の点をまとめ、耐用年数をW A N、L A Nは10年、パソコンは買い取りで5年とし、10年間で比較した場合を一覧にすると次のとおりである。

	現行	システム導入後
庶務担当人件費	225億円	0
パソコン等機器 購入費用	0	60億円
設備工事費	0	20億円
運用委託費	0	20億円
合計	225億円	100億円

総合自己管理システムを庶務事務（管理業務の革新）のみで行った場合、コストメリットは年間数億円である。しかし、県庁の全業務をシステム化する場合、パソコンのソフトレンタル料金（1台あたり3千円程度）を投資するだけで業務革新が行えることになることを考慮すれば、このコスト比較の黒字数億円は大きな達成ではないだろうか。

次に、2次的な効果だが、情報の電子化に伴う文書中心からペーパーレスへの移行である。パソコンの1人1台環境では、電子メール等によって文書回覧等が可能となり、書類の保存スペースに悩まされたり廃棄の煩わしさから解放される。「印刷情報・1992・3」（(株)印刷出版研究所発行）によると県庁全体でB4に換算して約1億2400万枚の紙が使用されているが電子メールの普及により約80%の削減が可能となると予想される。枚数に

して9,920万枚の削減、紙を積み上げると1万枚が約1メートルで計算するとB4の紙が9,920メートルの高さ分だけスペースが確保される。現在のB4やまゆりの2,500枚入り1箱の通常価格2,820円で計算すると、

$$\begin{aligned} 9,920\text{万枚} / 2,500 &\times 2,820\text{円} \\ &= 111,897,600\text{円} \end{aligned}$$

約1億円である。

また、コスト面では記載しなかったが、各所に現在設置されているパソコンは接続可能な機種については、当システムに組み入れ、ワープロ専用機は全面的に無くす方向とし、ファクシミリ・複写機等は、ネットワーク化されたパソコン1人1台環境により大幅な削減が可能になると考える。

文書統合も推進されることになろう。

(注)

6年度実績

財務端末パソコン	487台	
パソコン	1,449台	(計1,936台)
ワープロ専用機	1,004台	
ファクシミリ	432台	

(平成7年4月情報システム課発行「平成7年度神奈川県全庁OA化推進計画'95」)より

複写機(平成7年度)

契約台数 -----332台

(平成7年度文書課事務概要より)

参考までに概算で経費を算出すると

当システムのパソコン経費にすると年間

約2,000台 × 9.6万円 = 2.00億

ワープロのレンタル料金を年間4万円とすると

約1,000台 × 4万円 = 0.40億

ファクシミリのレンタル料金を年間6万円とすると

約400台 × 6万円 = 0.24億

複写機の最低料金を年間24万円とすると

約300台 × 24万円 = 0.72億

年間合計約5億円のコストを必要としている。

当システムを導入する場合、大量のハード機器及びソフトウェアの購入あるいは、レンタルを必要とするが、市場の活性化等を考慮し、アメリカ連邦政府が行っているような一般競争入札を行うべきであり、従来の建設産業中心の市場活性化法からのターニングポイントとするのもよいのではないだろうか。

最後に、管理業務の革新により、生産性が向上したため、余剰となった人員であるが、他の業務革新に人材を送り込むことにより県民サービスの向上に役立てることができよう。

# お わ り に

情報技術革命の産物のリエンジニアリングにより、民間企業の行動様式が変わったように、情報化が進めば自治体の行動様式にも一定の変革が迫られることは間違いのないであろう。住民サービスを考えるとき、行政側の一方的な住民ニーズではなく、真に住民が求めているサービスを向上させるためにも、内部マネジメント改革は必要不可欠である。

本研究において、庶務事務という内部管理業務であったがために今まで抜本的な改革の手が及んでこなかった事務分野に着目した。そして、自治体政府固有の特質とも言うべき、厳密・公正を過度に求めすぎるあまりの過剰ともいえる管理体制、そこには真の事務目的がどこにあるのかといった根本的な問いが欠如しているように思えた。また、紙ベース管理の限界とその弊害、内部管理ではあるが厳然として存在した縦割り組織体系等を具体的に抽出できたと考えている。

そこで、我々は庶務事務に横たわっている問題解決に向けて、海外の公的マネジメントの動きも視野に入れながら改革の進め方としてのガイドラインを示しつつ、リエンジニアリングの手法を用いて考察した。

そして、「総合自己管理システム」の導入を提案するに至ったわけである。このシステムは庶務事務だけの事務改善を図るといった局所的な目的ではなく、あくまでも21世紀に至る情報型政府に自治体が到達するための起爆剤・第1ステップとしての位置づけを与えている。また、このシステムは夢物語ではなく、現在の技術で可能なことは専門コンサルタントへの委託調査によっても明らかになった。NPRで見たように、海外では実際にこのような視点で、改革が進められているのである。

情報技術はあくまでも道具である。本研究で提示した総合自己管理システムも道具であり、主役は個々の職員である。その点庶務事務は他の事務分野と違い、必ず職員一人ひとりが確実に接しざるを得ない事務である。ということは、この事務を最新の情報技術を効果的に利用してリエンジニアリングすることは、とりもなおさず職員一人ひとりの改革にむけての意識変革を促し、情報センスの向上を必然的にもたらすという画期的な効果を生むことを意味するのではあるまいか。

本研究では、庶務事務をリエンジニアリングした場合の組織のあり方、意思決定権を誰にもたせれば一番よいのか、あるいは規則をどう改正するかといった、考察には踏み込めなかった。本研究の残された課題として実務者に引き継ぎたい。

最後に快くヒアリングに応じてくださった企業の皆様、調査にご協力いただいた各自治体の職員の方々、アンケートにご協力いただいた本県の庶務担当者の方々に心から感謝の意を表したい。

## 1 オープンシステムによる「総合自己管理システム」の検討（抜粋）

### 資料1                    **オープンシステムによる 「総合自己管理システム」の検討（抜粋）**

本報告書は新しい情報システム構築の思想である「オープンシステム」とその上で展開される方法論である「クライアント/サーバ・モデル」を用いて「総合自己管理システム」と名付けられた神奈川県庁知事部局の庶務事務をシステム化する試みについての技術的な検討を行うことを目的とする。

また、本報告書の前半部分においては「オープンシステム」、「クライアント/サーバ・モデル」をはじめとする基本技術の概要を解説する。

## **第一部 基本技術解説**

### オープンシステムの考え方

「オープンシステム」とは1980年代に登場した情報システム構築に関する思想である。その意味するところは訳語のとおり「開放的」に情報システムを構築していこうという考え方であるが、具体的には可能な限りハードウェア、ソフトウェア、ネットワークなどの接続性、互換性を確保しつつシステム化を考慮することである。

この思想を実際に即して展開していくと必然的に業界標準を重視しなくてはならなくなるが、結果として構築されるシステムはハードウェアについてもソフトウェアについても特定のベンダーに依存しないものとなる。このことによって実際のシステムでは標準に準拠した複数のベンダーの製品で構成された情報システムが構築可能となる。この環境を「マルチ・ベンダー」と呼ぶ。

「マルチ・ベンダー」環境はシステム構築者、エンド・ユーザに対して重要なメリットをもたらす。システム構築者は、常に市場で最良の性能を持つ製品を選択してシステムに取り入れることが可能となり、エンド・ユーザは常に最新の機能を享受することが可能となる。

これらの思想は理想論であるかもしれないが、現実に構築されたシステムの例を見ても十分にその有効性は証明されている。今日では情報システム構築を考える上で常識となっている考え方である。

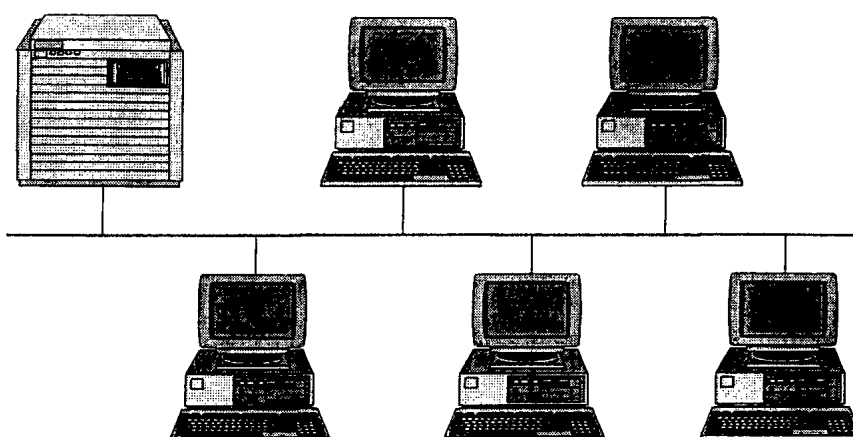
### クライアント/サーバ・モデルとは

何かの仕事をする時にクライアント（依頼者）とサーバ（奉仕者）という2者の関係に注目する考え方は、元々は社会学のものである。情報技術における「クライアント/サーバ・モデル」は、この考え方のアナロジーとして分散処理のあり方を捉えようとするものである。

一般に「クライアント/サーバ・モデル」といえば、サーバという比較的大きなコンピュータが存在し、現在のパーソナル・コンピュータなどがクライアントとして存在しているシステムを思い浮かべるケースが多いだろう。この環境では、クライアントとしてのPCがサーバに何らかの処理を依頼し、サーバがそれに答えるという処理形態が想像される。このイメージは図1のようである。

図 1

### クライアント/サーバの一般的イメージ



この図を見て伝統的なホスト・コンピュータと端末の関係と同じと考えるのは間違いである。ホスト・コンピュータと端末による処理形態は「クライアント/サーバ・モデル」に対して「マスタ/スレーブ・コンピューティング」として明確に区別されるべきものである。

「マスタ/スレーブ・コンピューティング」ではホスト・コンピュータがいわば主人であり、端末は従者である。実際、現在のホスト・コンピュータである大型汎用計算機の環境では端末は一種の出力媒体として位置付けられており、全ての処理はホスト・コンピュータの内部で行われる。

それに対して「クライアント/サーバ・モデル」は、単にその時点での依頼者と奉仕者の関係を指すのであり、依頼者が上位の関係となる。このような関係はさらに、社会学の用語を引用するならば、対等の関係上で締結される契約状態を指す。実際の「クライアント/サーバ・モデル」に基づくシステム構築においてもその寄って立つ基盤は「対等通信」のネットワークであり、ホスト・コンピュータを中心としたシステムではやはり非対等の通信基盤をベースとして構築が行われる。この違いは基本的なことであり重要である。

本書ではネットワークを介したクライアントとサーバの結合を行うツールを便宜的に「ミドルウェア」という名称で呼ぶ。

実際には「ミドルウェア」の定義ははっきりしていない。本書で採用する定義は比較的一般に認知されたものだと考えるが、この他に「オペレーティング・システムとアプリケーションの中間に位置して様々なサービスを行うソフトウェア」をミドルウェアと呼ぶ場合もある。このようなものについては「ミドルソフト」と呼ぶグループもある。

#### クライアント/サーバ処理分割の指針

情報処理のシステムには、一般に負荷の高い重要な処理が存在する。「重要な処理」とはこの場合、そのパフォーマンスがシステム全体に影響を与える処理のことを意味する。

クライアント/サーバ・モデルは、負荷の集中を分散と協調で吸収する思想であるから、この「重要な処理」をまず抜き出し、サーバを割り振ることが重要である。その後、この処理が安定したパフォーマンスで動作するように制御を考える。この時点では何らかのストレス・テストが必要になる場合もある。

この「重要な処理」のサーバ割当て（サーバは専従が望ましい）による安定が確認された



後は、その他の処理のパフォーマンス、ひいてはシステム全体のパフォーマンスがシンプルに検討可能となる。

「重要な処理」は、システムによってケース・バイ・ケースではあるが、これまでの事例から見ると概ねデータベースのサーバ処理かメッセージング・バックボーンの処理がこれに当たるといえる。これらの処理はシステムの根幹になるものなので、余裕を持ったサーバを設定することが望ましい。

### ミドルウェアのモデルと選択

ミドルウェアの定義については既に述べたが、基本的な利用目的（提供機能）としては以下のようなものがある。

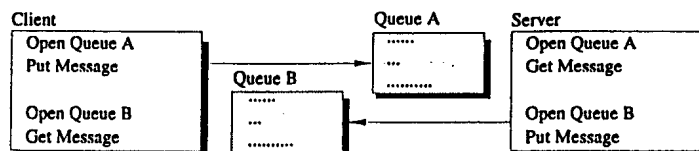
- 1) アプリケーションとデータベース間の結合
- 2) アプリケーション間のデータ共有
- 3) アプリケーション・モジュールの分散実行
- 4) アプリケーションのメッセージ送受信による並行動作
- 5) その他

理解すべきことは、一つのミドルウェアは決して万能ではなく、用途が限定されるということである。さらにアーキテクチャによっては使用の難しいケースも有り得る。このためミドルウェアの選択にはクライアント/サーバの分散モデル、処理分割、トポロジーなどを総合的に検討する必要がある。

### ・ミドルウェアのモデル

#### ミドルウェアのモデル ( 3 )

##### メッセージング



このモデルの基礎となっているメッセージングは、発想としては歴史のあるものだが、最近ではこれにキューイング (Queueing) の考え方を組み合わせることで、非常に幅広い分野で使用されはじめている。クライアントとサーバの結合はRPCなどに比べると緩いものになる。このためリアルタイム性が高くしかも緊密な結合を必要とするアプリケーションには向かないが、処理が非同期であっても構わないため、逆に制限が少ないという見方もできる。

今日のアプリケーションを分析すると、本当の意味で同期性、リアルタイム性を必要とする分野は実は少ないということが理解される。この結果、相対的に理解しやすく、設計や利用が簡単なメッセージング/キューイングは、企業の情報インフラストラクチャとして大規模に導入されつつある。電子メールや最近の「ワークフロー」なども基本的にはメッセージング/キューイングの一利用形態であるといえる。

## 第二部 「総合自己管理システム」の検討

### 個人情報とセキュリティの確保

「総合自己管理システム」が当初対象とする庶務事務は大別して8種類となっているが、この中で扱われる職員の情報はプライバシーに関するものも含まれている。こうした職員個人に関する情報は、その参照に関して厳格な規定が必要であり、不正な参照や利用から保護されなくてはならない。しかし、現在の事務処理フローではどうしても書面の作成、受け渡しによる過程で人手を介するため、担当者は好むと好まざるとに関らず、他の職員の情報に触れることが多くなる。

事務処理の過程を情報技術を利用して電子化することによるメリットの一つとして、情報のセキュリティを機械化できることが挙げられる。

現在、庶務事務をクライアント/サーバ型のシステム構築によって電子化している企業の例では、概ね二重ないし三重のユーザ名、パスワードの入力により十分なセキュリティを確保している。この方式では、例えば システム全体へのログイン(システムの利用許可)、ツール、アプリケーションのログイン(アプリケーションの利用許可)、個人情報の入力/参照開始前の氏名/パスワードの入力、というような形式で部外者のシステム不正利用の監視、個人情報へのアクセス制限などを行っている。

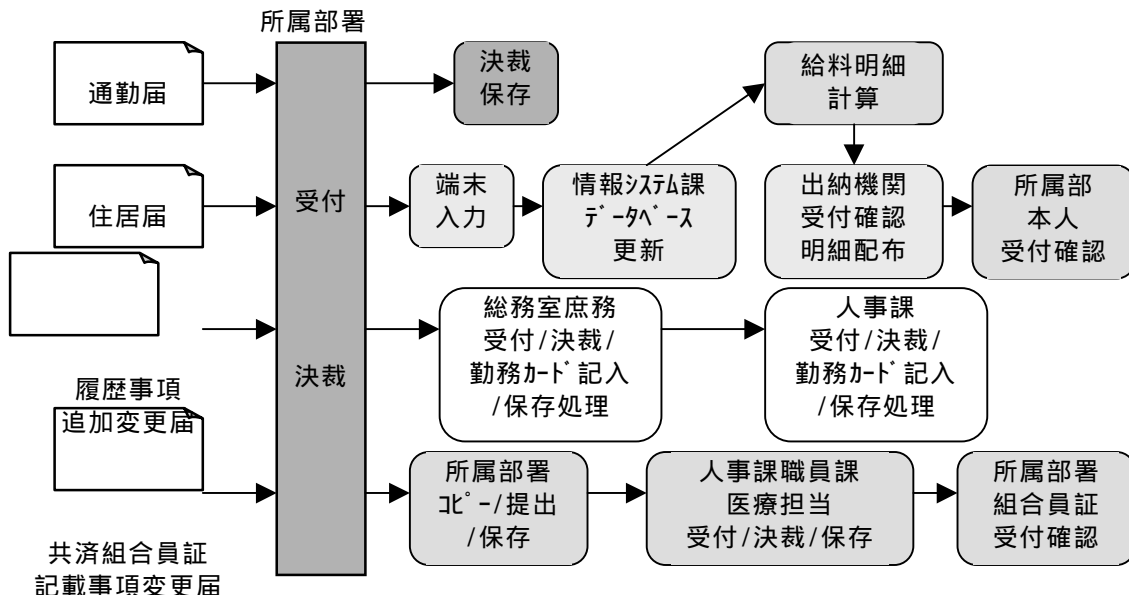
これらのログイン名、複数のパスワード入力は、システム全体については内部的に連絡されたものを使用する場合と、ユーザー一人一人がシステムに対して設定したものを使用する場合とがある。後者の場合、システムに対してユーザ登録を行う際に一人一人がシステムからの入力要求に答える形式で設定することができる。また、個人情報の入力に関しては当然、自ら設定したパスワードを使用する。

上記のように多重化されたログイン過程に見るごとく、今日の情報技術が提供するセキュリティや暗号技術は十分な物であると考えられるが、このような情報システム、ネットワークを利用した犯罪も増える傾向にあり、パスワードの定期的な変更を義務付けるなどの配慮が必要であろう。

### 組織間連携処理の課題

「総合自己管理システム」が対象とする庶務事務のいくつかは、その処理が複数の部署に受け渡しされる形で進んでいく。これは庶務事務に限らず一般的な業務においても起こることだが、例えば「転居」のケースでは、「通勤届」は所属部署内で受け付けられ決裁後保存される。しかし、「住居届」の処理は、まず所属部署に受け付けられた後、給与に関して端末より入力が行われる。そして情報システム課のデータベースを更新し、給料明細の計算が行われた後、出納機関で受付を確認して本人所属部署の庶務担当に対して明細を配付する。さらに所属部署で受付を確認した後、本人が受付を確認する。

実際に行われる決裁処理は更に複雑である。「履歴事項追加変更届」は、所属部署にて受付、確認後決裁が行われ、受け渡された総務室庶務で受付の確認、決裁、勤務カードの記入、保存処理が行われる。この情報は更に人事課へ渡り、同様に受付の確認、決裁、勤務カードの記入、保存処理が行われる。「共済組合員証記載事項変更届」に関しては、組合員証が添付され、所属部署にて受付の確認、決裁、コピー、提出、保存の処理が行われた後、人事課へ受け渡され、人事課内職員課医療担当にて受付の確認、決裁、保存処理が行われる。これは更に本人の所属部署に引き渡され、組合員証として受付確認が行われる。



これらは確かに複雑な処理の流れではあるものの、必ずしも全てが同期的に逐一順序立てて行われてはいないし、その必要もない。この例では「通勤届」に関する処理と「住居届」に関する処理は同期して行う必要はなく、「履歴事項追加変更届」に関する処理と「共済組合員証記載事項変更届」の処理は並行して行うことが可能である。

この事は庶務事務フローを効率的にシステム化する上での可能性を示唆している。つまり、最初の本人による情報の入力を一元化する事ができれば、後は該当する情報が必要な所属長をはじめとする決裁（もちろん電子的な決裁）を経て処理経路に関する情報を付加され、関係する部署に受け渡されるようなシステムを実現すればよいのである。

### 利用者の環境

「総合自己管理システム」の当初の目的は庶務事務のシステム化であるが、このシステムが真の効率化を生みホワイトカラーの生産性向上を果たすためには、日々職員一人一人によって利用されて、情報化の基盤となることが重要である。

情報システムがこのような形で受け入れられ、使用され、改善されていくためには、その使用環境がインターフェイスとして親しみやすいものでなければならず、また同時に職員一人一人がシステムに参加しているという心理的な要素が不可欠である。このためには情報システムの企画に当る職員が、エンド・ユーザの意見を取り入れてシステム化を行うだけでは不十分であろう。エンド・ユーザはまだ経験したことのないシステム環境を知らないし、また想像することも難しいからである。

この問題は、システムの導入/開発が終了し、実際に運用に入ってから浮き上がってくるテーマであるが、事前に100%対処するのは難しい。なぜならエンド・ユーザを交えてシステムの検討を進めていく最中に、エンド・ユーザ自身のニーズ、好みが変化し得るからである。

「総合自己管理システム」のような職員一人一人が日常的に利用するシステムは実稼動後も迅速にエンド・ユーザの要求を反映し、変化しうるものでなければならない。そのために常にエンド・ユーザの満足度、要望、不満などを吸い上げ、システムのライフサイクルに加えていくような人的インフラも重要である。

## 問題解決の方向性

職員一人一人に関する（直接所属の業務ではない）庶務事務処理システムとして考えた場合、「総合自己管理システム」は今日的なクライアント/サーバ・モデルによるメッセージング/ワークフローの概念を導入することで十分に実現可能であろうと考えられる。

神奈川県知事部局の庶務事務処理は非同期な処理連携を含み、所属部署での決裁後、必要に応じて他の処理に受け渡されることが多いなど、今日の民間企業がメッセージング/ワークフローの企業バックボーンを採用する理由の多くがここにある。

逆に、このタイプのシステムは、処理の流れの中に多数の決裁処理を含み、庶務事務関連の組織連携をその背景処理とするために、既存のホスト・コンピュータ（大型汎用計算機）にとっては、実現は不可能ではないが向いていない。

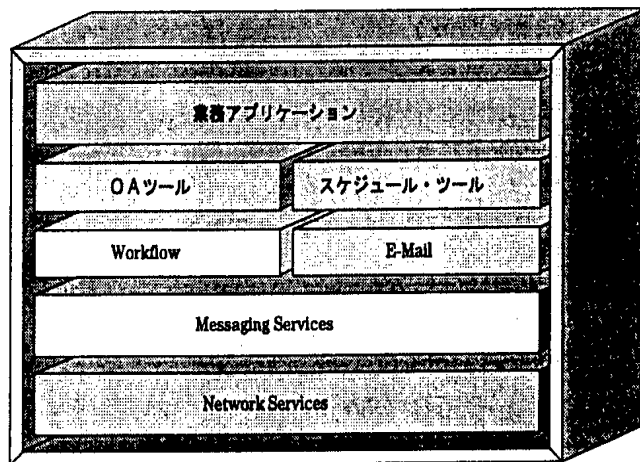
メッセージング/ワークフローの概念や実際のハードウェア、ソフトウェア、ネットワーク基盤、ツールなどについては、既に多くの民間企業、官公庁においても庶務事務の情報システム・インフラストラクチャとして十分な実績がある。今回はこのアプローチによる「総合自己管理システム」実現の可能性を検討する。

## メッセージング/ワークフローによる実現

現在、電子メール（E-Mail）、メッセージング、ワークフローという3種類の技術は、混乱するか、2つまたは3つを混同して理解されているケースが多い。この中で、メッセージングはあくまでメールやワークフローといった環境が動作するための基盤と考えると分かりやすい。

この状態を階層で表すと図10のようになる。

図10



この図10に見るごとく、メッセージング技術が提供する基盤の上にワード・プロセッシングやワークフローなど、エンド・ユーザの環境が提供される。この環境では、例えばワード・プロセッサで作成した文書を電子メール文書として自由に受け渡すことが可能である。

メッセージング技術は、元々電子メールとして一つのものであった文書の通信/伝送に関する基盤とアプリケーションが分化してできたものである。この結果、メッセージング基盤上の電子メール・アプリケーションをユーザ・ニーズに応じて自由に選択することも一部可能となっている。

ワークフローは、このメッセージング基盤技術（メッセージング・バックボーンなどとも

呼ばれる)上に情報の搬送経路を細かく設定可能なプログラミング・インターフェイスを用意したもので、ツールによっては電子承認などの機能も用意されている。

ワークフローは、ソフトウェア階層的には電子メールと同階層にあるため、電子メールの正常進化とも考えられるが、メッセージング・バックボーンを汎用的な情報配信基盤と位置付け、より多様な業務フローやアプリケーションに利用可能とするためのミドルウェアであるともいえる。

メッセージング/ワークフロー技術が庶務事務処理の情報システムである「総合自己管理システム」実現のインフラストラクチャとして最適である理由は次の2点に集約される。

- 1) 事務処理情報の搬送経路が明確に定義されている。
- 2) 本人の情報入力行為とその後の受付、決裁処理は厳密に同期する必要はない。

#### ・既存ホスト・コンピュータとの連携

現在神奈川県庁の知事部局では庶務事務処理に関連して既存ホストコンピュータを使用する処理が存在する。これらのホスト・コンピュータ上の処理は「総合自己管理システム」検討の範囲外であるが、アーキテクチャ上、接続の検討は必要である。ここではその方法について概説する。

#### ・接続方法

ホスト・コンピュータ(メインフレームまたは汎用計算機とも呼ばれる)のネットワーク形式は各ベンダー独自のもので、「データ・コミュニケーション」とも呼ばれることがある。この分野は根本的な発想がオープンシステムで用いられるLANとは異なっており、基本的にはホストにオープンシステム側が合わせるか、ホストをLANに組み入れるか、の選択しかない。どちらの場合でも市場に選択可能な製品があるが、例えば、PCを純粋な端末として使用する場合以外にホストの接続形式を利用するメリットはない。この接続形式の最大の問題は相互に処理を「キック」(起動指示を出す)することが出来ないことである。ホストの環境にもアプリケーション間の通信をサポートするツールはあるが(IBM社のLU6.2など)、オープンシステム側から見て使用は容易ではない。

これに対してもう一つの方法であるホスト・コンピュータをLANに組み入れる方法ではメインフレーム側に「TCP/IP」などの通信ソフトウェアをインストールし、専用のチャンネル・アダプターでLANに接続する。この周辺ツールもメインフレームのベンダーを始め数社から販売されている。

この方式を採用した場合、ホスト側の計算機資源(主としてCPUパワー)を若干圧迫するが、オープンシステム側と相互にプロセス(ホスト機では「ジョブ」と呼ぶ)を起動できるため、システム運用時の連携が容易となるメリットがある。

「総合自己管理システム」ではホストをLANに接続する形式のネットワーク化が望ましい。

#### ・役割分担

現在の庶務事務フロー中、ホスト・コンピュータが管理している業務は主として「給与」、「出納」などの処理である。この部分は他の処理からある程度独立しているため、「総合自己管理システム」の目的を考えた場合、現在の役割を大きく見直す必要はないだろう。前項で述べたLAN形式の接続を行った場合、ホスト機への処理の受け渡しを含むアクセスはバックエンド・サーバ階層のゲートウェイ・サーバから集中的に行なうようにすると系統的にすっきりしたものになる。ゲートウェイ・サーバはメール・サーバから受け渡

されたホスト・コンピュータへの処理要求を一時的に蓄積し、ある程度バッチ的に転送することで、ホスト機への処理圧迫を制御することも出来る。

#### ・ユーザ・インターフェイスの課題

過去約10年間にコンピュータ・システムを使用するためのユーザ環境は大きく変化しており、「G U I」(Grafical User Interface)が一般化した。今日ではクライアント/サーバ・システムのクライアント環境にはマルチ・ウインドウ環境を有するG U Iを用いることが常識となっている。この技術は当初U N I Xのワークステーションに導入され、現在ではアップル社他のマッキントッシュやマイクロソフト社のウインドウズなど、パーソナル・コンピュータの世界でも広く使用されている。

G U Iの環境はエンド・ユーザにとっての使い易さ、分かり易さを第一に考えて発想されたものなので、様々なレベルのコンピュータ・リテラシーを持ったユーザを対象にした「総合自己管理システム」のユーザインターフェイスには不可欠なものと考えられる。クライアントのP Cにマッキントッシュを使用するか、ウインドウズを使用するかに関わらずG U Iのユーザ・インターフェイスをうまく利用して使い易く、分かり易いシステムを構築するためには十分な注意が必要である。一般に洗練されたG U Iのアプリケーションは「使うは天国、作るは地獄」と言われるが、これは十分なツールがあってもきちんとG U Iの思想を理解した設計を行わなければ、使い辛いものが出てしまうことを意味する。ここではG U I設計に当たっての注意点について概説する。

#### ・基本的なガイドライン

G U Iの歴史上常に参照される文献としてアップル社の「Inside Macintosh」中の分冊「Human Interface Guideline」がある。この中で再三指摘されている考え方に、「モードの概念を廃す」ということがある。「モードの概念を廃す」とは具体的にどういうことだろうか？

これはそれまでのメニュー分岐によるアプリケーションに対する批判である。

メニュー分岐をベースとしたアプリケーションでは幾つかの分岐後、ユーザは自分がどのメニュー階層にいるのか明確に意識して作業を行う必要がある。また分岐前の階層で行った作業はその階層に戻らなければ行えない。これらは2階層程度の分岐であればそれほど問題にならないかもしれないが、階層が深くなったときには深刻な問題になる。まずエンド・ユーザに対して自分がどこにいるか覚えているように強制するのはストレスとなる。これはシステムの利用を辛いものにする。次に、実際エンド・ユーザは自分がどこにいるかすぐ忘れる。

メニュー分岐をベースとした設計は伝統的なシステム設計者にとって分かり易いものであるが、これはユーザの人間的自然を追求したものではなく、システム内部の動作が考え易くなるからである。

この他に画面上の機能が一目で理解できるように「アイコン」を使用するのもG U Iの特長である。アイコンは基本的に望ましい技術であり使用を推進するべきだが、「モードの概念を廃す」ことに比べると表面的な問題である。何故なら、アイコンを使用したユーザ・インターフェイスであっても、それをメニュー分岐に使うとやはり難解なものになり得るからである。

#### ・ユーザ・インターフェイスと内部処理

モードの概念を廃することによって画面上の操作はメニュー分岐を行うものからやりたい

作業を思いついたときに出来るエンド・ユーザにとって自然な環境に近づく。しかし、前項で指摘したとおり、そのようなオペレーションはコンピュータ内部の処理上、伝統的な設計では済まされないものとなる。メニュー分岐をベースとしたシステムの設計では分岐した画面に対してある一まとまりの機能を実現すればよい。しかし、どのような処理をユーザが要求するか明確ではなく、要求が発生した段階で処理を行うという状態ではユーザ・インターフェイスの内部処理に新しい概念のプログラミング技術が必要になる。この技術は一般に「イベント・ドリブン処理」と呼ばれる。

### ・イベント・ドリブン処理

イベント・ドリブン処理ではユーザ・インターフェイスは画面を表示した段階で、ユーザの入力を受け付けるための「待ち状態」に入る。この状態を「イベント・ループ」と呼ぶ。ユーザが画面上でキーボード、マウスなどによる操作を行うと、イベント・ループはこの入力を検知して、それがどのような処理を要求するものであるか判別しなくてはならない。この判別によって抜き出された処理は必要なサブ・プロセスに引き渡される。これを「コールバック・ルーチン」と呼ぶ。コールバック・ルーチンは必要な処理を行った後、状況に応じて結果を返す。「総合自己管理システム」の場合、コールバック・ルーチンは入力データを円滑にユーザ・タスク・ロジックの階層に引き渡すため、やや込み入った作り込みが必要になると思われる。

### システムのアーキテクチャ

これまでの検討を踏まえて「総合自己管理システム」のアーキテクチャを検討すると現段階ではこのような形が考えられる。

図16

総合自己管理システムの全体イメージ

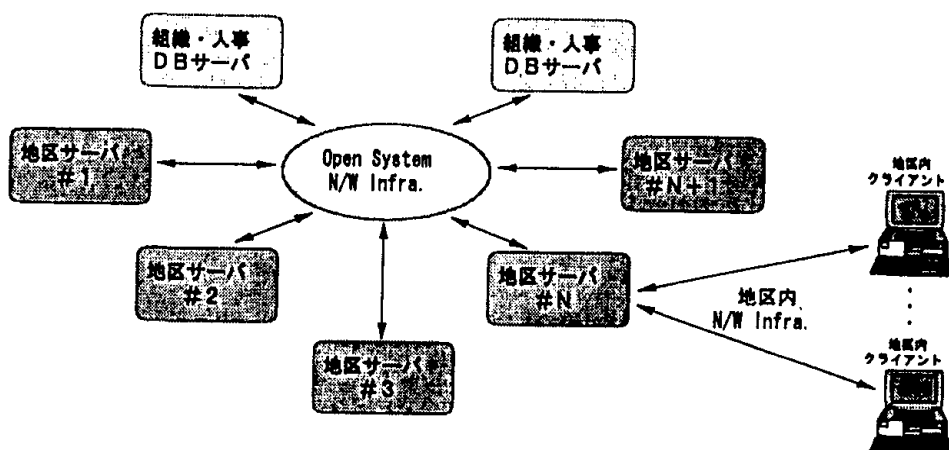
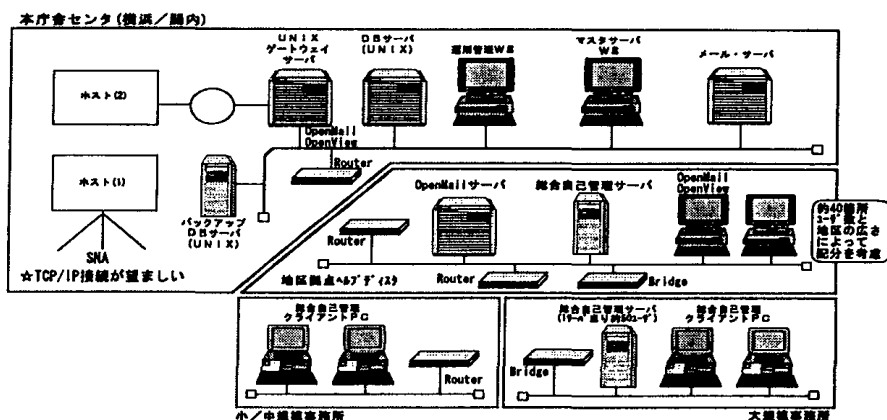


図17

神奈川県  
総合自己管理ネットワーク・システム構成例



まとめ

このシステムのアーキテクチャ上の成功は、サーバの最適配置ができるかどうかにかかっており、ユーザに受け入れられるかどうかはきちんとしたガイドラインを持ってユーザ・インターフェイスを構築できるかどうかという点が重要である。

しかし、「総合自己管理システム」が長い期間にわたって効率的に運用され、必要な変化を経ることで使い易いものとなっていかどうかはエンド・ユーザのシステム参加にかかっている。

このため、起案から開発、運用、改良にいたるシステムの「ライフサイクル」に最初からユーザを含んだ仮想的な組織観が必要になる。この点は現在も課題であるが、検討する価値がある。

「総合自己管理システム」は、庶務事務フローの自動化を目指したもので、業務上の無駄と思われる処理を無人化する。実現すれば少なからず自治体業務の効率化に貢献するものと考えられる。しかし、このシステムはその基本がホワイトカラーの生産性向上を狙ったものであり、決して「労働強化」などに繋がるものではないことは明白である。現時点での技術的な検討の結果、このシステムは「エンド・ユーザのシステム参加」を前提に十分な検討を行えば、実現可能であると考えられる。



## 資料2 アンケート調査結果

### 庶務事務アンケート単純集結果

平成7年2月16日から28日にかけて、知事部局の所属の庶務担当者に対し、アンケートを行いました。

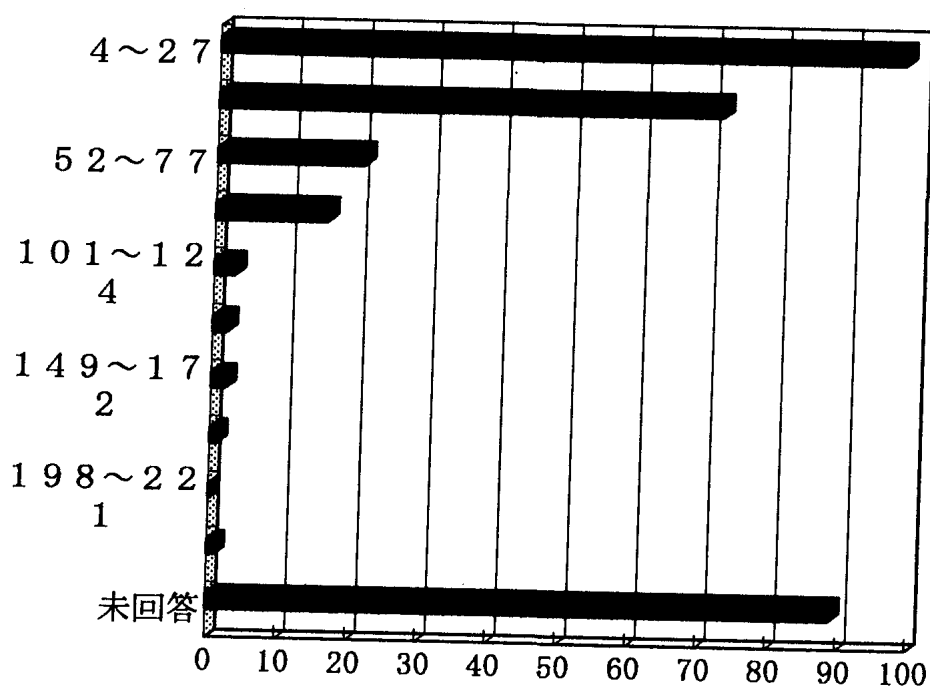
サンプルは、305所属です。

#### 〔所属編〕

問1 あなたの所属の職員数は

- |            |                  |
|------------|------------------|
| 1. 正規職員    | 平均38.7人          |
| 2. 臨時的任用職員 | 平均 0.6人          |
| 3. 非常勤職員   | 平均 5.3人          |
| 4. 日々雇用職員  | 平均 1.6人          |
| 5. その他     | C 1 (給与担当者) 214人 |
|            | C 2 (それ以外) 3人    |
|            | 不明 88人           |

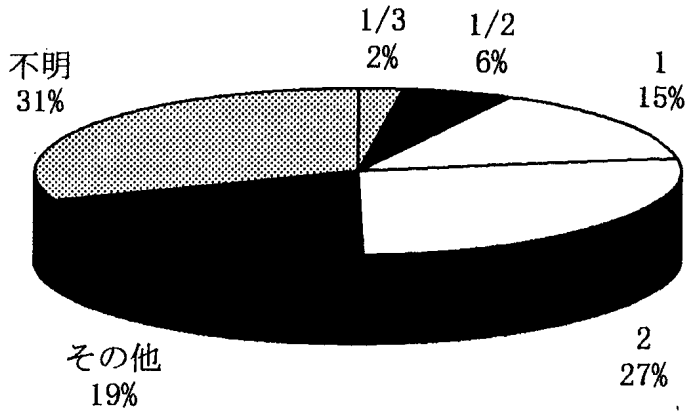
正規職員数



問2 庶務業務関係の帳票類は、どれくらいのスペースをしめますか。

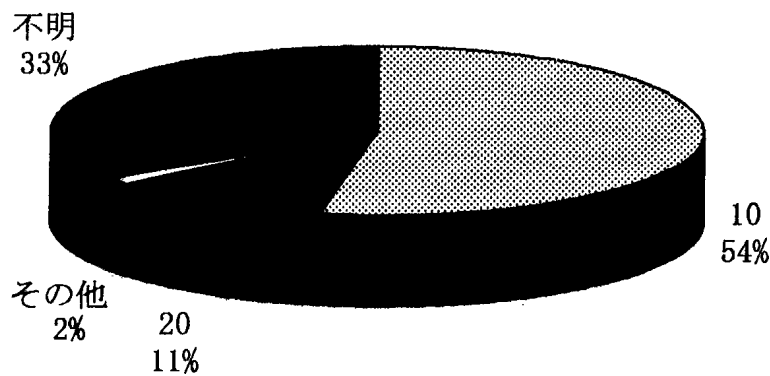
1. 手当認定関係・源泉徴収票・健康診断個人票など（A4判 - 3段キャビネ）

(1)	1 / 3 段	7所属
(2)	1 / 2 段	17所属
(3)	1 段	45所属
(4)	2 段	83所属
(5)	その他	59所属
	不明	94所属



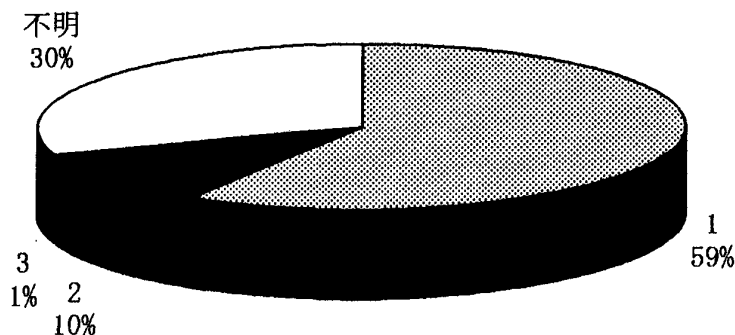
2. 未記入のストック書類（レターケース 1段3センチ）

(1)	10段以下	161所属
(2)	20段以下	34所属
(3)	30段以下	4所属
(4)	40段以下	1所属
(5)	50段以下	3所属
(6)	60段以下	0所属
(7)	70段以下	0所属
(8)	80段以下	0所属
(9)	90段以下	1所属
(10)	100段以下	1所属
	不明	101所属
	平均	8.5段



問3 健康診断個人票や扶養認定簿の保管方法

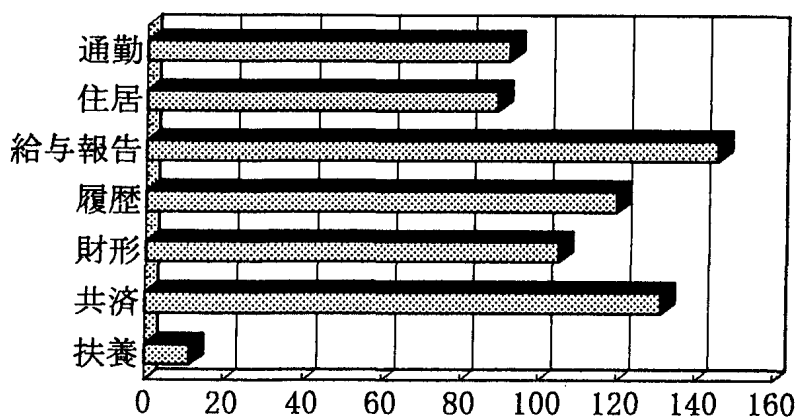
- 1. だれでもあけることができるキャビネ 180所属
- 2. 特定の者があけられるキャビネ 31所属
- 3. キャビネット以外 2所属
- 不明 92所属



問4 「転居」の場合で庶務業務にかかる時間（平均値）

<業務別>

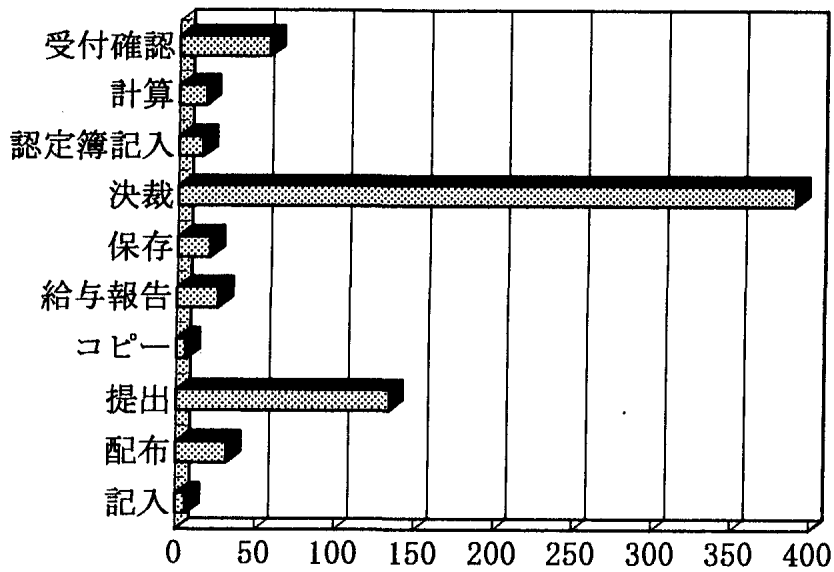
- 1. 通勤手当 92.1分
- 2. 住居手当 89.2分
- 3. 給与報告 145.8分
- 4. 履歴事項変更 119.7分
- 5. 財形 105.0分
- 6. 共済 131.4分
- 7. 扶養控除 11.6分



<作業別>

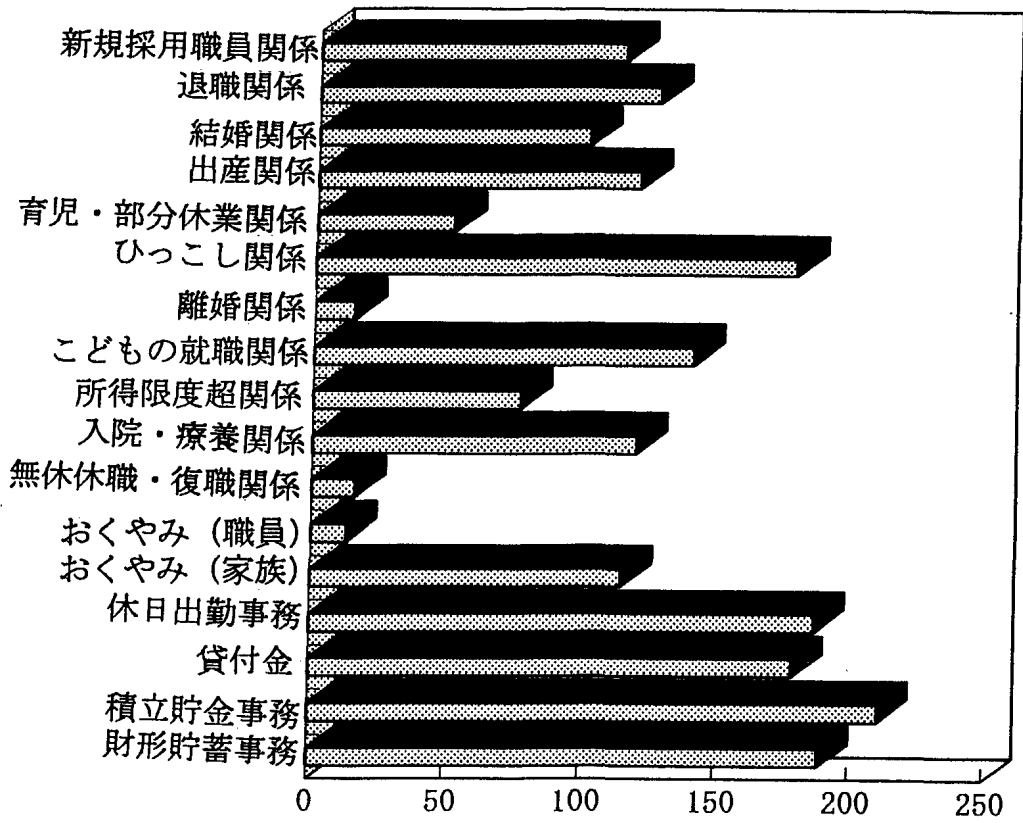
- 1. 受付確認 57.2分
- 2. 計算 17.0分
- 3. 認定簿記入 15.0分
- 4. 決裁 389.3分
- 5. 保存 20.2分
- 6. 給与報告 26.0分
- 7. コピー 5.9分

8. 提出	134.1分
9. 配布	31.8分
10. 記入	6.4分
合計	11時間30.0分



問5 処理件数

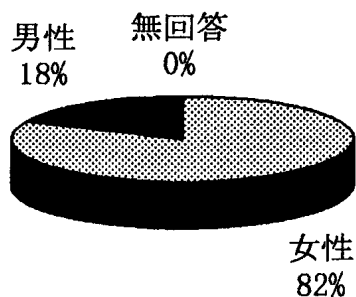
	合計	平均
1. 新規採用職員関係	114件	1.4件
2. 退職関係	127件	1.3件
3. 結婚関係	101件	0.8件
4. 出産関係	120件	1.0件
5. 育児・部分休業関係	51件	0.4件
6. ひっこし関係	179件	2.8件
7. 離婚関係	15件	0.1件
8. こどもの就職関係	141件	1.4件
9. 所得限度超関係	77件	0.5件
10. 入院・療養関係	120件	1.8件
11. 無休休職・復職関係	16件	0.1件
12. おくやみ(職員)	13件	0.1件
13. おくやみ(家族)	115件	1.4件
14. 休日出勤事務	187件	43.4件
15. 貸付金	179件	3.4件
16. 積立貯金事務	211件	20.9件
17. 財形貯蓄事務	189件	4.4件
不明	89件	



〔担当者編〕

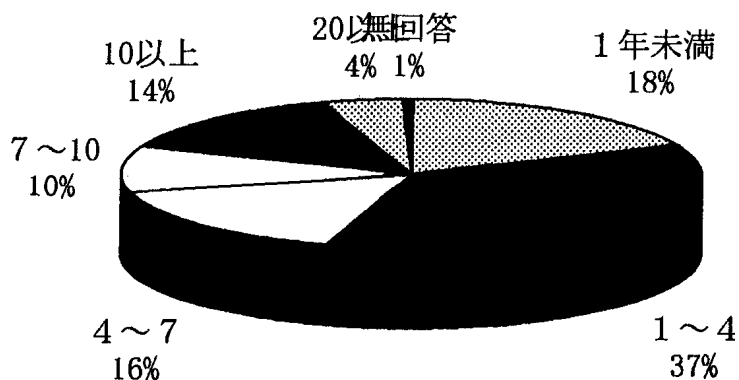
問1 あなたの性別は

- 1. 女性 250人
- 2. 男性 54人
- 無回答 1人



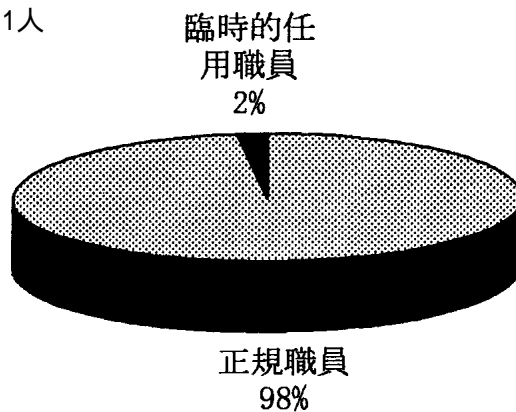
問2 通算年数

- 1. 1年未満 56人
- 2. 1年以上4年未満 111人
- 3. 4年以上7年未満 49人
- 4. 7年以上10年未満 31人
- 5. 10年以上 43人
- 6. 20年以上 13人
- 無回答 2人



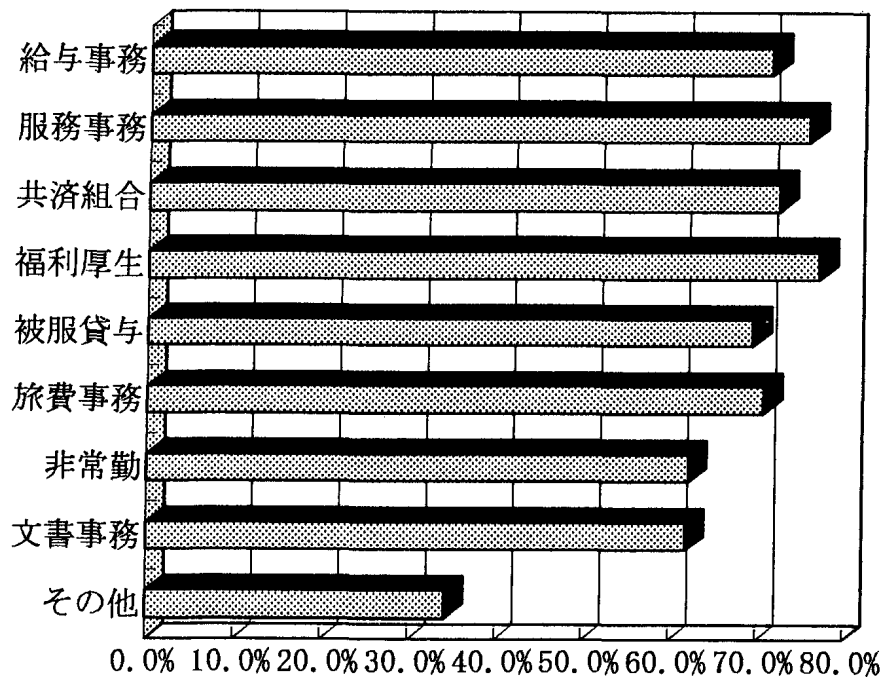
問3 職員種別

- 1. 正規職員 298人
- 2. 臨時的任用職員 6人
- 3. 代行 0人
- 無回答 1人



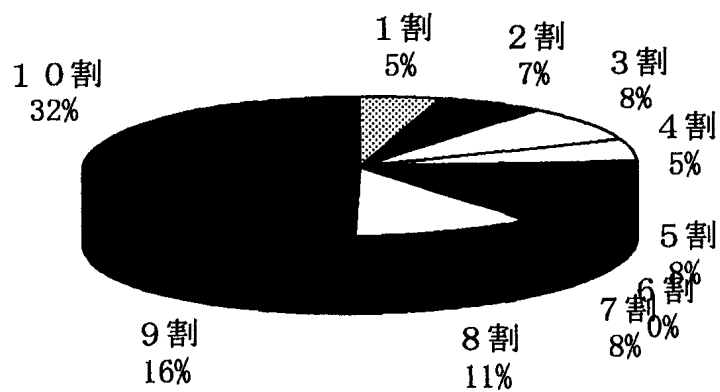
問4 担当業務

1. 給与事務	217人
2. 服務事務	230人
3. 共済組合	220人
4. 福利厚生	234人
5. 被服貸与	211人
6. 旅費事務	215人
7. 非常勤	189人
8. 文書事務	188人
9. その他	104人
無回答	1人



問5 庶務業務割合

1. 1割	14人
2. 2割	20人
3. 3割	25人
4. 4割	15人
5. 5割	23人
6. 6割	0人
7. 7割	24人
8. 8割	32人
9. 9割	52人
10. 10割	99人
無回答	1人
平均	6.7割



問6 自由意見

1. 庶務事務のマニュアル要望	30人
2. 旅費の電算化	29人
3. 出勤簿廃止・タイムカード導入	6人
4. 決裁区分の見直し	8人
5. 貸与被服事務の簡素化	5人
6. その他	63人
無回答	191人

その他

平均庶務担当者 1.4人 / 所属  
 実質庶務担当者 0.926人 / 所属  
 ( 庶務事務割合を加味 )



# 都道府県アンケート単純集結果 抜粋

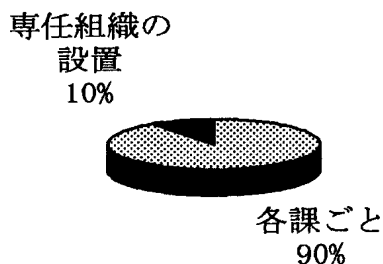
平均7年2月16日から28日にかけて、兵庫県を除く46都道府県に対し、アンケートを行いました。

そのうち、30都道府県より回答をいただきました。

## 1. 庶務事務等処理する職員について

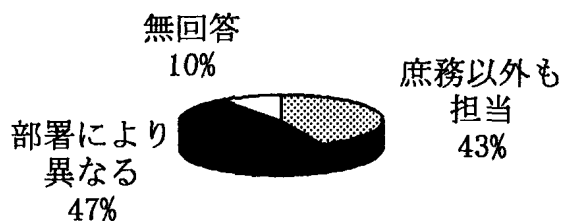
### (1) 配置状況

各課ごと	27団体
各部署ごと専任組織（係・班）の設置	3団体



### (2) 担当者の専任状況

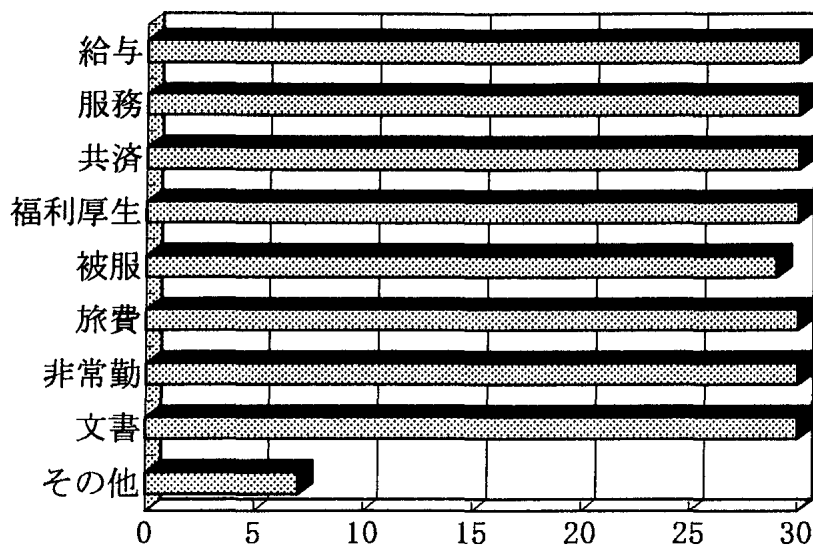
庶務事務以外も担当	13団体
部署により異なる	14団体
無回答	3団体



### (3) 庶務担当者の担当する業務

給与事務	30団体
サービス事務（出勤簿管理等）	30団体
共済組合事務	30団体
福利厚生事務	30団体
被服貸与事務	29団体
旅費事務	30団体
非常勤職員事務	30団体
文書事務	30団体
その他	7団体

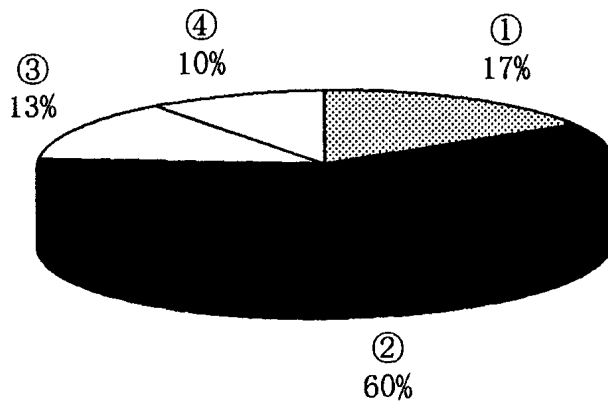
（議会 2 予算・決算 3 栄典）



## 2. 職員からの届け出・申請書類について

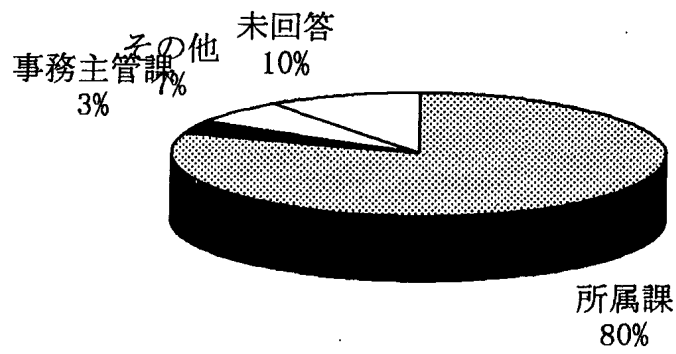
### (1) 扶養届・住居届・転居届の決裁の流れ

本人	庶務担当者	認定権者	5団体
本人	庶務担当者	認定権者	18団体
本人	庶務担当者	所属長 各部総務室	4団体
本人	庶務担当者	所属長 事務主管課	3団体



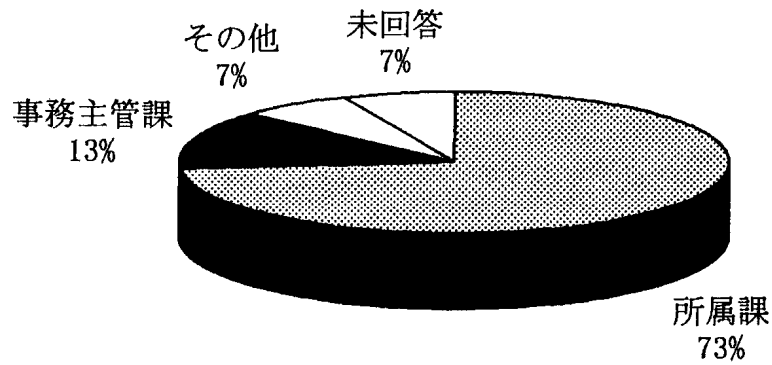
### (2) 未使用届出書類の保管場所

所属課	24団体
事務主管課	1団体
その他	2団体
未回答	3団体



( 3 ) 本人からの届出書類の最終保管場所

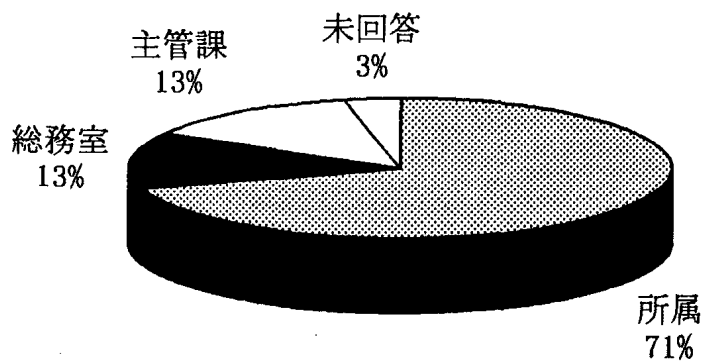
- ・ 所属課 22団体
- ・ 事務主管課 4団体
- ・ その他 2団体
- ・ 未回答 2団体



( 4 ) 扶養届の場合の認定権者

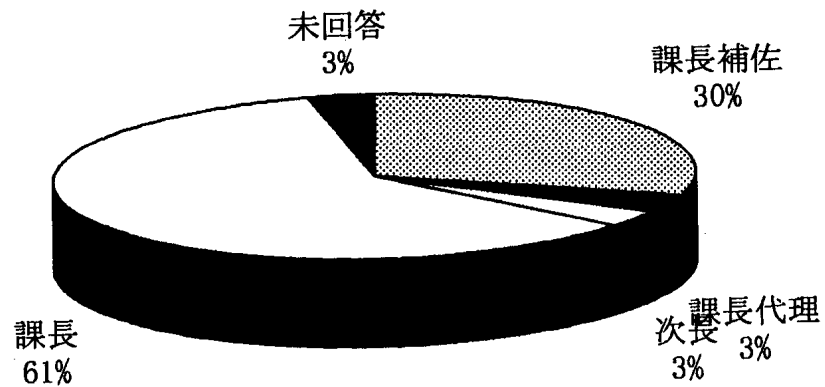
< 所属別 >

- ・ 所属 21団体
- ・ 総務室 4団体
- ・ 主管課 4団体



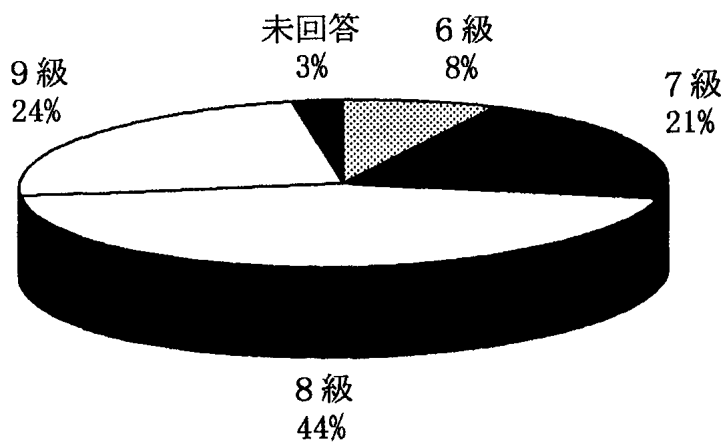
< 職別 >

・ 課長補佐	9団体
・ 課長代理	1団体
・ 次長	1団体
・ 課長	18団体



< 級別 >

・ 6級	3団体
・ 7級	8団体
・ 8級	17団体
・ 9級	9団体



3. 「転居した場合」のフロー図からの分析

・ 埼玉県	12帳票43作業
・ 愛知県	13帳票50作業
・ 静岡県	10帳票39作業
・ 三重県	13帳票41作業
・ 広島県	12帳票49作業
・ 宮崎県	8帳票32作業
・ 沖縄県	9帳票63作業
・ 神奈川県	13帳票49作業

## 資料3 主な参考文献

### 書籍

- M・ハマー & J・チャンピー 『リエンジニアリング革命』(日本経済新聞社 1993年)
- デビット・オズボーン/テッド・ゲブラー 『行政革命』(日本能率協会マネジメントセンター 1995年)
- ドン・タブスコット&アート・キャストン 『情報技術革命とリエンジニアリング』(野村総合研究所 1994年)
- ウィリアム・ダビドゥ&マイケル・マローン 『バーチャル・コーポレーション』(徳間書店 1993年)
- トーマス・H・ダベンポート 『プロセス・イノベーション 情報技術と組織変革によるリエンジニアリング実践』(日経BP社 1994年)
- R・M・トマスコ 『未来組織の原理』(ダイヤモンド社 1994年)
- P・F・ドラッカー 『ポスト資本主義社会』(ダイヤモンド社 1993年)
- ンター1994年)ロバート・B・ライシュ 『ザ・ワーク・オブ・ネーションズ』(ダイヤモンド社 1991年)
- ピーターズ&ウォーターマン 『エクセレントカンパニー』(講談社 1983年)
- 村山徹ほか 『決定版リエンジニアリング』(東洋経済新報社 1994年)
- 川崎賢一ほか 『メディアコミュニケーション 情報交流の社会学』(富士通経営研修所 1994年)
- 今井賢一 『情報ネットワーク社会』(岩波書店 1984年)
- 堺屋太一 『組織の盛衰』(PHP研究所 1993年)
- 田尾雅夫 『行政サービスの組織と管理』(木鐸社 1990年)
- 社 1994年)

### 論文・報告書・雑誌等

- David Osborne and Ted Gaedler "Reinventing Government" Addison-Wesley 1992 (補遺Bの部分)
- 平井文三 「アメリカ連邦政府におけるマネジメント改革の動向」 『行政とADP』 1994年8月号～11月号 行政情報システム研究所
- 『ワシントンポスト』 1993.2～1994.3 (日については文章中に記述)
- Al Gore "From Red Tape to Results:Creating a Government That Works Better & Costs Less:Report of National Performance review" Washington D.C:U.S Government Printing Office 1993
- Al Gore 『Creating a Government That Works Better & Costs Less:Report of National Performance review : Status Report September 1994』 Washington D.C:U.S Government Printing Office 1994
- Public Law 103-62[S.20] 『Government Performance and Results Act of 1993』 1993.8.3
- Anna Yeatman 『The Reform of Public Management:an Overview』 Royal Institute of Public Administration Australia National Conference 17-19 November 1993 Sydney Hilton
- 『電子政府の実現を目指して～官民接点の情報化による行政サービス改革』 行政情報システム研究所 1994年
- 『情報ニューディール 構想から計画へ』 野村総合研究所 1994年

## 資料4 指導・助言等をいただいた方々・機関

今回の研究を進めるにあたって、次の各氏及び関連機関、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。心より御礼申し上げます。

- ・加藤 和吉 (株)東芝 コンセプトエンジニアリング開発部
- ・佐藤 明夫 逗子市役所都市政策室 情報政策課
- ・野田 英志 アンダ - センコンサルティング
- ・橋山 真人 花王(株) システム開発部
- ・平井 文三 総務庁行政管理局 企画調整課
- ・村井 修三 横河・ヒューレット・パッカー社 プロフェッショナル サービス本部

( 敬称略・肩書等は助言依頼時・50音順 )

### 機関

- ・北九州市役所イメ - ジアップ事務局
- ・岐阜県庁行政改革推進室及び情報推進課
- ・福岡県庁地方課
- ・社団法人 企業研究会 研究事業部
- ・N T T横須賀研究開発センター -
- ・社団法人 日本能率協会 経営革新研究所
- ・キャノン(株)人事部
- ・シャープ(株)東京支社総務部
- ・三菱重工業(株)人事部
- ・(株)リクルート人事部

また、県の関係室課の担当者の方々には、お忙しい中御協力をいただき、貴重な御助言や資料を賜りました。厚く御礼申し上げます。

**「自治体業務のリエンジニアリング」  
チーム員、アドバイザー名簿**

チーム員

氏 名	所 属 (前 所 属)
野 谷 和 美	企画部情報システム課
藤 沢 恵美子	福祉部高齢者保健福祉課
塚 原 志 乃	地球市民かながわプラザ建設室
菅 居 賢 子	津久井地区行政センター福祉部
千 葉 政 弘	総務部文書課
川 井 綱 雄	企画部情報システム課
浅 岡 正 俊	平塚出納事務所
飯 田 直 士	茅ヶ崎市企画調整課
鈴 木 英 之	相模原市事務管理課
嶋 津 良 典	自治総合研究センター
関 口 ゆ み	

リーダー

サブリーダー

コーディネーター

アドバイザー

田 熊 伸 好	アンダーセン コンサルティング マネージャー
---------	------------------------