

論文の内容の要旨

氏名：茨城小夜子

博士の専攻分野の名称：博士（総合社会文化）

論文題名：行政組織における組織改革プロセスが組織風土および職員意識の変化に及ぼす影響
－地域ビジョン実現のための組織風土改革の促進要因に関する研究－

概観

本論文では、第1章で本研究のきっかけとなった予備調査の結果からの問題意識について述べ、第2章では本論文の枠組みとなる組織風土および組織風土改革に関して先行研究の整理を行った。第3章では、地方公共団体の行政組織の組織風土に焦点を当て、行政組織の特性について概観した。第4章では、2009年に行った「行政組織の組織風土改革に関する実態調査」の結果の詳細分析にもとづき、首長ビジョンを起点とした行政組織の組織風土改革モデルを提示した。第5章では、首長ビジョンが示されたマニフェスト導入の経緯について概観し、第6章では第4章の仮説モデルを発展させて、本論文の主題となる行政組織における総合計画の位置づけとマニフェストとの連動をとおした首長ビジョンの実現プロセスに関する因果モデルを設定した。この因果モデルにもとづき、第7章において、K市において実施した経年調査の分析結果を考察した。第8章では、地方自治体で実施されている「事業仕分け」の目的の一つである職員の意識改革に対する有効性について、K市および他の2市で実施した「対話型」事業仕分けプロセスについて検討した。また、第9章では、典型的な地方の問題を抱えるM町での行政改革の取り組みの事例をとおして、首長ビジョンが総合計画と連動していくプロセスと経年変化について、インタビュー調査を交えて考察した。最後に、第10章で、K市とM町で同時期に就任した新任首長のビジョンがそれぞれの方法でどのように行政組織風土および職員意識に影響を与え、実現行動に結びついているのか、因果モデルにもとづく共分散構造分析をもちいて比較検討した。

本論文の主要部分は、対象としたK市とM町において、首長のビジョンが2年間でどのようにして日常の行動に結びつくのかについて、共分散構造分析を適用した因果関係について述べた第7章および第9章から第10章までである。共分散構造分析によるK市とM町の各時点での比較において、首長ビジョンが実現される職場状況に至る潜在変数間の因果関係は、当該組織の構造的、経年的、政策的な相違によって異なっていることが明らかになった。

要約

地方自治体の行政組織を取り巻く多様で複雑な課題には、行政経営の視点に立った行政組織のあり方と、地域ビジョン実現の執行機関としての役割を果たすために、行政組織の組織風土や職員意識の改革が必要となる。首長のマニフェストに明確化されたビジョンは、総合計画に反映され、実施計画とともに具体的な政策や事業として予算化され、展開される。

本研究では、行政組織において首長ビジョンが職員との対話や管理職のマネジメント、事業評価などの成果指標設定などにより、個人レベルおよび職場レベルの首長ビジョンへの理解や共感にどのように影響を与え、ビジョン実現のための職場風土を醸成するのかについて、調査データを用いて検討した。

新任首長が就任したK市とM町において、既存の計画が実施されている1年未満の時点と、マニフェストの具体的項目が計画に反映されてきた時点とで、単純集計、および因果モデルによる共分散構造分析を行なったところ、各潜在変数間の関係から、首長がマニフェストにビジョンを明確に示し、実現のための課題を設定することは、個人レベルの理解や実現行動に直接影響を与えていることが示唆された。

一方、因果関係の分析結果からは、首長の対話度から職場のビジョン理解への直接効果は認められなかった。首長ビジョンを実現する職場風土にするためには、管理職が自らの言葉で首長ビジョンを浸透するマネジメントが鍵になることが明らかになった。さらに既存の事務事業評価などを活用し、事業の成果目標や指標の設定を行い、コスト意識を持つことで、首長ビジョン実現のための職場風土

が醸成されることが見出された。

本稿でのこうした結果から、日常的なマネジメントを通して首長ビジョンが理解され、浸透していくための具体的ツールとして、組織全体として取り組む活動や評価制度などが整備、活用されることをとおして、ビジョン実現に向けての職場の行動規範や職員意識が醸成されるのではないかと考えられた。

マニフェストに示した課題にできるだけ早く着手するためには、マニフェストが総合計画に盛り込まれ、実施計画や予算に反映していく作業が必要になってくるが、それまでの間隙を埋め、職場の首長ビジョン理解を促すのが、管理職の機能となっている。

管理職のビジョン浸透のマネジメントが首長ビジョンを実現する職場風土にどのように影響するかについては、K市では直接的に、M町では職場レベルの首長ビジョンの理解が促されて、間接的に職場風土に対する効果が確認された。両自治体とも、経年変化において、首長ビジョン浸透のマネジメント行動とコスト意識・成果目標設定の行動との相関が強まっていることから、首長ビジョンの実現プロセスにおいて、組織の職制を通し、計画―予算化―事業化といった運営システムの中で粛々と達成されていくものであることが考えられる。

職員意識の改革について、具体的には、K市とM町は新首長就任後にそれぞれ、特徴的な方法で組織風土および職員意識の変革を行ってきた。K市においては、新首長がマニフェストで掲げ、外部視点で事業の見直しを行う事業仕分けを実施し、毎年積極的に継続している。M町では、既存の総合計画の見直し作業を通して、職員が首長ビジョンの内容を咀嚼し、日常行動に反映させる取組みを全庁的に展開してきた。

K市で導入された「対話型」事業仕分けは、外部の専門家や民間企業などの視点や市民の立場から新たなアイデアを導入し、行政サービスの必要性やあり方を見直す機会となると考えられる。本稿では「対話型」の事業仕分けのプロセスが職員意識の変化にどのように影響を与えるのかについて準実験による検証を行った。K市において、首長就任後から2012年までに行われた3回の「対話型」事業仕分けの対象となった経験の有無が、首長ビジョンの実現意識や職場風土にどのように影響を及ぼしているのかについて検討した。事業仕分けの対象となった部署においては、より首長ビジョンを認識し、管理職も市民への説明責任を果たすため、改めて事業の目的や成果、課題について職場で整理し、首長ビジョンを説明する機会となったと思われる。

「対話型」事業仕分けのプロセスの有効性について、事前研修前後および事業仕分け後の時点において、事業仕分けに従事した職員を対象に調査を実施した。K市の事業仕分け担当者の3時点での効果について、および同年に実施された他の2市との比較を行ない、「対話型」事業仕分けが職員意識に与える影響について検討した。

その結果、「対話型」事業仕分けのプロセスは、「事業仕分けに対する認識（肯定感）」が事前研修後および事業仕分け後に高まっており、事業仕分けの目的や意義を理解し、前向きに臨むための動機づけとして、事前研修は有効であることが示唆された。また、対話型で行った事業仕分け直後にも、事業仕分けが市民に担当事業を理解してもらい、担当事業のあり方を改善し、自分自身の能力を高める良い機会である、といった捉え方をされていたことが確認された。

事業仕分け直後の意識変化だけではなく、その後の改善や見直しの取組みなどの行動変化や、他の事業に関わる変革行動の再現性など検証することが必要である。

K市の経年調査において、事業仕分け経験の有無による結果からは、対象とならなかった部署の方が首長ビジョンへの共感が高かったことから、事業仕分けという市民の面前で行われ、担当事業の在り方を問われるような方法が首長ビジョンの実現に直結するにも拘らず、それはどちらかという自発的なものではなく、業務の一環として負担感や強制力と捉えられるためか、職員意識や行動の改革にはつながりにくいということがうかがえる。

一方、M町では、新町長の就任時にすでに実施されていた2016年度までの総合計画を見直し、2011年度から新たな総合計画および基本構想が導入された。計画策定プロセスにおいては、町民を含め、管理職、役場職員らが対話を通じて首長ビジョンをベースとする計画を作り込むことで、よりその内容が明確に受け止めることができ、計画を事業に展開する過程でコスト意識や成果目標・指標の設定を行うことが高まっていったことがうかがえた。また、M町役場にあった慣れ合い的な組織風土と人間関係が、外部委員や町民、部門横断的な議論を通じた計画策定作業と並行して展開された、職場風土と行動変革を目的とした全庁的な「サービス向上運動」や町長と管理職が毎月行うオフサイトミー

ディングという議論の継続によって変化してきたことが伺えた。このようなプロセスにおいて、行政職員たちが新たな考え方や行動規範を受入れ、積極的に行動するようになり、その中から管理職が登用されることで、首長ビジョンを実現できる組織体制が整えられていったことが、M町の行政組織風土の変化に影響を与えたのではないかとと思われる。

本研究の今後の課題としては、(1) 行政組織をとりまく社会的・経済的環境を考慮した因果モデルの改良と他の自治体への適用のための因果構造の再検討、(2) 地方自治体に普及した事務事業評価の運用方法による職場風土変革への影響、(3) 管理職の首長ビジョン浸透のための具体的なマネジメントの行動分析、(4) 行政職員の意識改革の方策としての教育研修に関して、組織開発的な方法論に着目した行政組織の変革人材の養成について検討していく必要があると考える。