

行政組織における組織変革プロセスが  
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～

日本大学大学院総合社会情報研究科  
博士後期課程 総合社会情報専攻

平成 25 年度  
(2013 年度)

指導教授 田中 堅一郎  
20100414002 茨城 (宮入) 小夜子

## 目次

第1部 自治体改革と行政組織の变革.....	1
1. 問題の所在.....	2
1.1 地方分権と地方自治体を取り巻く環境変化.....	2
1.2 行政組織および職員意識の变革に関する現状と課題.....	
—2009年予備調査結果より.....	3
第2部 組織風土の概念と組織風土改革.....	7
2. 組織風土と組織風土改革に関する先行研究.....	8
2.1 組織風土研究の概要.....	8
2.2 組織風土と組織文化.....	10
2.3 組織風土の变革要素と組織風土改革の概念.....	11
2.4 組織風土改革に関する実践的研究の課題.....	14
3. 地方自治体の行政組織の特性と組織風土改革.....	15
3.1 地方公共団体における行政組織の定義.....	15
3.2 行政組織の組織特性に関する先行研究.....	16
3.3 地方自治体の行政組織の特徴と組織風土特性.....	19
3.3.1 行政組織の特徴.....	19
3.3.2 行政組織の組織風土.....	21
3.3.3 行政組織の職員意識の形成.....	24
3.3.4 組織の境界と行政組織風土の捉え方.....	24
3.4 行政組織における組織風土改革の課題.....	26
第3部 首長ビジョン実現に関する実践的研究.....	27
4. 「行政組織の組織風土改革に関する実態調査」の結果にもとづく現状認識.....	28
4.1 問題意識.....	28
4.2 予備調査結果の分析.....	29
4.2.1 「行政組織の組織風土改革に関する実態調査」の概要.....	29
4.2.2 調査結果からの示唆.....	29
4.2.3 クロス集計結果.....	30
4.2.4 考察.....	35

5. 地方自治体における地域ビジョンの実現とマニフェストの影響.....	38
5.1 首長ビジョンとしてのローカル・マニフェスト.....	38
5.2 予備調査結果からの示唆.....	39
6. 首長ビジョンの実現のための行政組織変革モデル.....	41
7. 首長ビジョン実現のための行政組織の変革要因の分析.....	42
7.1 はじめに.....	42
7.2 K市の事例～K市における行政組織風土改革に関する経年調査結果.....	42
7.2.1 K市の総合計画とマニフェストによる行政改革の経緯.....	42
7.2.2 行政組織の変革に関する調査.....	43
7.2.3 調査結果 一単純集計によるK市における経年比較.....	44
7.2.4 因果モデルによる統計的分析.....	48
7.2.4.1 尺度構成.....	48
7.2.4.2 K市における2010年と2012年の相関係数の比較.....	48
7.2.4.3 共分散構造モデルによる経年比較.....	51
7.2.5 考察.....	54
8. 地方自治体における事業仕分けによる行政組織の改革.....	58
8.1 問題意識.....	58
8.2 地方自治体における事業仕分けの経緯と目的.....	59
8.3 事業仕分けが職員意識の変革に与える影響.....	60
8.3.1 従来の事業仕分けに対する問題意識.....	60
8.3.2 「対話型」事業仕分けのコンセプトと運営プロセス.....	62
8.4 K市における「対話型」事業仕分けが担当職員に与えた影響.....	64
8.4.1 K市版「対話型」事業仕分けの概要.....	64
8.4.2 対話型事業仕分けプロセスによる職員意識の変化に関する準実験デザイン.....	65
8.4.3 結果および考察.....	66
8.5 対話型事業仕分けによる職員意識に対する影響：3自治体間の比較.....	69
8.5.1 3自治体における「対話型」事業仕分けの準実験的調査.....	69
8.5.2 考察.....	73
8.5.3 本研究の課題.....	74
8.6 K市における「対話型」事業仕分け経験が職員意識に与えた影響： 2012年追調査結果の分析.....	75
8.6.1 単純集計による比較.....	75
8.6.2 因果モデルによる比較.....	75

9. M町の事例～M町における行政組織の変革に関する経年調査結果	78
9.1 M町の総合計画とマニフェストによる行政改革の経緯	78
9.2 M町の行政改革の取組みと新総合計画策定プロセス	78
9.3 行政組織の変革に関する調査結果	80
9.3.1 「行政組織の変革に関する調査」の概要	80
9.3.2 調査結果 一単純集計によるM町における経年比較	81
9.3.3 因果モデルによる統計的分析	84
9.3.3.1 M町における2010年と2012年の相関係数の比較	84
9.3.3.2 共分散構造モデルによる経年比較	87
9.4 M町の町長および管理職・職員を対象とするグループ・インタビューの結果	89
9.5 考察	91
10. 首長ビジョン具現化のプロセスと行政組織の変革への影響：	
K市とM町のモデル比較—行政組織風土改革に関する経年調査結果	96
10.1 共分散構造分析結果（2010年）の比較	96
10.2 共分散構造分析結果（2012年）の比較	97
10.3 考察	99
第4部 本論文のまとめと今後の方向性に関する示唆	101
11. 本論文の要約と総合考察	102
11.1 概観	102
11.2 首長ビジョン具現化の執行機関としての行政組織の組織風土特性	102
11.3 行政組織における首長ビジョンの受容過程	104
11.4 行政組織および職員意識の変革に関する促進要因	105
12. 研究の課題と今後の方向性	108
謝辞	110
引用文献	111
参考文献	116
付録	118

## 第1部 自治体改革と行政組織の変革

## 1. 問題の所在

### 1.1 地方分権と地方自治体を取り巻く環境変化

行財政改革、グローバル化、地方分権、情報化など、自治体の行政組織を取り巻く社会環境は大きく変化してきた。

バブル経済崩壊後の長いデフレ経済やグローバル化による国内産業の空洞化は、地域経済における地場産業の衰退や税財源不足を招き、少子高齢化が加速する中で、地方自治体の行政組織を取り巻く社会環境は厳しさを増し、激しく変化してきている。

1999年の地方自治法の改正により、国からの機関委任事務制度が廃止され、2000年4月に地方分権推進一括法が施行されて、三位一体改革や交付税の削減を伴う地方の自立が求められるようになった。

2000年の地方分権推進一括法の施行により、機関委任事務が廃止され、国と自治体は対等な関係に立つとされた。100年以上続いた機関委任事務制度は、自治体に対する中央省庁の行政統制の根幹をなし、地方公共団体の執行機関、特に知事及び市町村長を国の機関に指定し、これに国の事務を委任して執行させる仕組みだった。住民や議会の意向とは関係なく、国は事務を画一的に行うよう細かい通達によって自治体の首長に命ずることができ、首長は省庁に対して責任をとることになっていた（大森, 2006）。

2002年には、経済財政諮問会議による「経済財政運営と構造改革に関する基本方針（いわゆる「骨太の方針」）において、「三位一体の改革」の推進が謳われた<sup>1</sup>。この三位一体の改革とは、中央政府から基礎自治体への分権改革の一環としての財源移譲のため、補助金の廃止・縮減、税財源の移譲、地方交付税の見直しを同時並行的に行うものであった。

旧合併特例法による「平成の大合併」<sup>2</sup>と呼ばれる市町村合併が推進され、道州制の検討を含めた広域行政の重要性も増してきた。地方分権を推進するために行われた市町村合併の推進に当たっては、所定の期限までに合併手続きを完了した市町村に合併特例債が認められるという誘導に加え、「骨太の方針」に従って行われた地方交付税の大幅削減の効果もあり、財政規模の小さい多くの自治体が合併を選択することとなった（西尾, 2007）。

さらに、「骨太の方針 第4弾」が2004年6月に閣議決定されたことにより、地方が自らの支出を自らの権限、責任、財源でまかなう割合を増やすとともに、国と地方を通じた簡素で効率的な行財政システムの構築につながるために、地方財政改革が行われた。しかし、中央政府からの税財源の移譲が不十分なまま、それを大幅に上回る額の補助金・地方交付税の削減が行われたため、地方財政は深刻な危機に陥ったのである。多くの都道府県や市町村において財源不足が発生し、基金の取り崩しや起債を行ない、それまで中央省庁の指示に従って全国一律に行ってきた事務事業体制を見直す必要性に迫られた。

基礎自治体の財政悪化による公共事業の縮小と、NPM<sup>3</sup>などの行財政改革の流れは、行

<sup>1</sup> 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」（経済財政諮問会議, 2001-2008）

<sup>2</sup> この合併により、市町村は、1999年3月末の3,232から2012年末には1,719と、約半数近くまで減少した（総務省 HP: <http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>）。

<sup>3</sup> New Public Management の略。1980年以降、イギリスやニュージーランドなどのアングロ・サクソン系諸国を中心に、行政実務の現場を通じて形成された行政運営管理論。「管理」から「経営」へとという公共セクターにおけるマネジメントの現代化・近代化改革の潮流。民間企業における経営理念・

政の経営化を求め、基礎自治体に協働のまちづくりが導入されることとなった。

また、このような住民意思を自治行政へ反映させるために、行政手続法の制定、パブリックコメントの実施、住民投票制度の認知、自治基本条例の制定など、各種制度の導入や法令面の整備が進められてきた。

そんな中、2011年3月に起きた東日本大震災は、各自治体での防災体制の抜本的な見直しや、地域を越えた広域での対応を迫ることとなり、これまで以上に地方公共団体としての基礎自治体の担うべき役割が重要視されるようになってきている。

地方自治体を取り巻く環境は大きく変化し、これらの変化に行政組織は対応を余儀なくされているのである。

自治体は、事業評価、情報公開、PFI<sup>4</sup>の導入、NPOの政策形成過程への参加などの方法を用いて、行財政改革に積極的に取り組んできた。

しかしながら、多くの改革は制度的な改革にとどまり、これらの取組みにもかかわらず行政組織の職員の意識や行動の改革は進んでいないといわれている（菊地, 2004a）。

地方自治体における組織風土改革および職員の意識改革については、地方分権の流れの中で、地域の特性を活かしたまちづくりを住民と協働で自律的に行っていくために、行財政改革と共に重要なテーマとなっているが、真の成果をあげている自治体は多くはない。

## 1.2 行政組織および職員意識の変革に関する現状と課題 —2009年予備調査<sup>5</sup>結果より

職員が「自治体を管理、運営する」という認識から、住民とともに自治体を運営する協力者としての位置づけに転換することが重要であり、激変する環境の中で、職員には行政以外の分野に対する知識と自治体改革への「創造力」が求められている。

しかし、これまでの価値意識や行動規範が職員の所属する組織全体の規範として長い期間にわたり定着し、組織の成員すべてが従ってきたことを考えると、個々人の「意識」レベルの問題として捉えるだけでは変革の実現可能性は高まらないだろう。

2009年に実施した「行政組織の組織風土改革に関する実態調査」（以下、予備調査と呼ぶ）（宮入, 2009）では、人口1万人以上の全国都道府県および市町村区1,362の地方自治体を対象に、「行政運営」から「行政経営」へと転換をはかるべく、システムや制度の導入、組織体制などのハード面についてどの程度整備を進めているか、さらに、組織風土や職員の意識や行動の改革にどの程度重きを置き、取組みを行っているのかを質問した（付録1）。各質問項目の単純集計をもとに、組織形態別（都道府県、市区、町村）の層別を行い、比較し、特に行政組織において組織風土改革や職員の意識改革についての捉え方について分

---

手法の成功事例などを行政現場に導入し、行政部門の効率化・活性化を図ろうとした。

<sup>4</sup> Private Finance Initiativeの略。公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う新しい手法で、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（PFI法）に基づき実施される。

<sup>5</sup> 本調査および分析にあたっては、㈱スコラ・コンサルトの元吉由紀子氏と共同で、2009年7月、都道府県、市町村の地方自治体の行政組織の実態を把握するために、1万人以上の全都道府県・市区町村に対して「行政組織の組織風土改革に関する実態調査」を行い、509都府県市町村から回答を得た。

析した<sup>6</sup>。

まず、首長が行政組織の組織風土や職員に関してどのような問題意識や関心を持ち、それが仕組みの中に反映されているのかについての一連の回答からは、組織形態に関わらず、ほとんどの首長は組織風土・職員の改革についてその必要性を感じていた(Q1)。ただし、マニフェスト<sup>7</sup>に記載された内容(Q4-1)を見ると、定員削減や組織のスリム化によるコスト削減といったような組織体制の見直しのことを意味していたり、「職員の意識改革」や「住民の立場に立ったサービス」といった一般的な表現に留まっているものも多い。「組織の活性化」を謳ってはいるが、具体的にどのような「組織風土」を実現するのかという記載は見受けられなかった。

マニフェストで述べられた首長の組織風土・職員の改革に関する表現には、職員の意識改革と人材育成や能力開発をセットで捉えているようなものも多く見受けられた。行政組織の置かれた環境変化は、職員に専門的な政策能力を求め、自ら考え、実行し、改善する自律的な人材を育成する必要性を強調する。そのため、首長のマニフェストにも、『できない』から『どうしたらできるか』を自発的に考えられるように『徹底した職員の意識改革』を行っていく、という表現が目立った。

この点に関連して、Q29の行政組織（役所）の風土・体質、職員意識の改革に関して総合計画や行政改革プランの中に明記しているかどうかを尋ねたところ、都府県の77%、市区の72%が「記載あり」と回答した。さらに、回答に添付された資料や自治体のホームページなどで指定された資料名とページを頼りに記載内容を分析したところ、組織風土や職員の意識改革について記載箇所の提示があったものは全体の63.7%に留まり、その中で組織風土や組織活性化について明示していたところは3割であった。ほとんどの表記は「職員の意識改革」で終わっており、その方法についても「研修の実施」となっていた。研修内容の精査は必要ではあるが、実現可能性については低いと考えざるをえないだろう。さらに、組織風土改革に関しては、かなり具体的な内容や目指す状態を記載し、実際に取り組んでいることがうかがえるのは3自治体程度であった。

自治体が組織風土や職員意識について調査したり、取り組みの結果を測定している(Q30)ところは、都府県で37.9%、市区では27.2%となっており、Q29と合わせてみると、多くの自治体がスローガンとしては掲げているが、取り組みやその結果については十分に把握していない、または把握しようとしていないことがわかった。

次に、自治体としてどのような状態を目指すために（何のために）組織や職員の改革が必要で、具体的には何を変えることなのか、ということが明確でなければ、そもそも行政組織の改革の成果は期待できない。予備調査の結果の中で、「目指す姿」についてはQ27で、行政組織（役所）の経営理念または役割・使命などについて明記されているかどうかについて尋ねた。全体の60.8%が「記載あり」と答えたが、「いいえ」または「わからない」という回答は24.3%であった。記載してある資料とページについて分析したところ、記載

<sup>6</sup> なお、以下の質問項目番号は、付録1の質問票の番号に対応している。

<sup>7</sup> マニフェスト (manifesto) とは、政治の分野で「選挙の際に政党などが発表する、具体的な公約」を意味する。もともと、英国で各政党が総選挙の際にマニフェストを公表していた。日本では、2003年11月に実施された衆議院議員選挙で各政党がマニフェストを掲げて選挙に臨んだが、それに先駆けて都道府県知事選挙でマニフェストが導入されたため、「ローカル・マニフェスト」として政党のそれとは区別している。



のある中で 60%が「自治体（市や町などの地域）」とそれを経営する主体としての「行政組織（役所）」とを混同していた（たとえば、「まちづくりの理念」など）。役所自身の経営理念として捉えられたものは全体の 20%、記載のあった中では 3 分の 1 に留まっている。

予備調査の Q28 では、行政組織（役所）の目指す姿やビジョンが記載されているかどうかについては、「記載あり」という答えは 45.5%で、「いいえ」または「わからない」という回答は 35.8%であった。記載してある資料とページについて分析したところ、記載のある中で半分以上が「自治体（市や町などの地域）」のビジョンと「行政組織（役所）」独自のものを混同していた（たとえば、「〇〇のまちを目指します」など）。役所自身のビジョンとして捉えられたものは全体の 10%、記載のあった中では 22%に留まっている。

層別で見た場合、都府県や政令指定都市など、組織規模が大きく職員数の多い組織では制度面での整備が進み、行政経営のしくみを整えている様子が伺える。だが一方で、国からの通達を受けて形式的に計画を策定した段階といった自治体も多く、二極化が見受けられる。

具体的にどのような「しくみ」や方法で改革を進めていこうとしているのかについては、前述のように、行政職員の意識改革については、「研修」と適切な「人事評価制度」、そして「提案制度」の見直しによってやる気を引き出し、実現していくというのがほとんどの計画である。他の質問項目と照らし合わせると、職員提案制度は町村で半分程度となっている。職員提案制度は多くの都道府県・市区で導入されながらも(Q7-1)、提案件数が伸び悩んだり(Q7-2)、提案された内容が実現されにくくなっている(Q7-3)という実態が浮かび上がってきた。また、改善活動に関しても、推進のしくみは整えても(Q8-1)、改善活動は停滞しつつあり(Q8-2)、活動内容を発表したり(Q9-1)、表彰したり(Q10)、事例を積極的に共有して広めていこう(Q11-1,2)という取り組みが積極的に行われているとはいえない。

行政組織の変革を実現するためには、首長のトップとしての方向性と各部署の使命を結びつける必要性と、部署の目標達成に向けての部長のリーダーシップの発揮が求められる。しかし、首長の思いを直接職員に伝えているのは全体の 33.4%に留まり(Q12)、首長が目標設定時に部長と直接対話をするのも都府県で 66.7%、市区では 48.9%となっている(Q15)。また、部門目標の設定や達成に向けて、新たなマネジメントが求められるが、実際に部長以上の研修を行っているのは 51.5%で、都府県においては 33.3%に留まっている。61.9%の組織で、部門の組織ビジョンを設定しているが、業務プロセス(Q14-4)と人材育成の目標(Q14-5)を設定しているのはそれぞれ 63.6%と 52.4%となっている。部門ビジョンを自らの言葉で語って(Q16)、定期的な課内ミーティングを通してメンバーに理解させ(Q17)、結果を出した人（意識改革を実現できた職員）を評価する(Q19-1)というマネジメントのサイクルを回しているかという点については、制度や形は整えても、必ずしもうまく機能していないということがうかがえる。

制度は整備されても、PDS のマネジメントサイクルがあまり機能していないということは、制度や評価項目はあっても、結果が賞与に反映されたり(Q19-4)、昇格試験や公募制を導入してチャンスを設けたりすることはまだ進んでおらず(Q20-1,Q22,Q23-1)、制度を導入したとしてもチャレンジする人が増えなかった(Q20-2)ということからも推察できる。

宮入（2009）からは、首長のマニフェストに示されたビジョンと行政組織のトップとしてのリーダーシップにもとづき、計画に反映され、制度やしくみとして改革の条件を整えることが第一段階となっていることが浮かんできた。さらに、これらの制度や仕組みをど

のように運用していくのか、そのための職員のモチベーションや能力をどうやって高めるのか、ということが課題となっていると考えられた。

## 第2部 組織風土の概念と組織風土改革

## 2. 組織風土と組織風土改革に関する先行研究

### 2.1 組織風土研究の概要

本章では、組織風土研究を概観し、その概念を定義した上で、組織文化との違いを明確にすることで、組織風土改革の可能性と実現性についての示唆を得ることを目的とする。

組織風土について Litwin & Stringer (1974) は、「仕事環境で生活し、活動している人が、直接的にあるいは間接的に認知し、メンバーのモチベーションや行動に影響を及ぼすと考えられる一連の仕事環境の測定可能な特性」と定義し、構造、暖かさ、制裁、補修などの次元から構成されるものとして、その後の風土を測定する研究の展開につながった。

組織風土は、心理的風土の論理的延長として「共有された心理的意義」と定義され、職場環境の個々の認識の集合体から生まれた全体的な認知であるとされている (James, 1982; Schneider, 1981)。

また、James & Jones (1974) は、「人々を、彼らの仕事、同僚、リーダー、報酬・業績の期待、昇進の機会、平等な扱いなどにコミットさせるもの」として、「心理的風土 (psychological climate)」という言葉を提案した。<sup>8</sup>

組織風土研究は、多様なレベルの分析に関わってくるため、異なるレベル間の構造的関係に関する適切なモデルが重要となってくる (James et. al., 2008)。共有された心理学的意義としての組織風土という考え方にもとづき、Chan (1998) は5つの組成モデルの類型を紹介し、その中で、「直接の合意性モデル (direct consensus models)」を提唱している。これは、職場の個人間での集団内合意性を低レベル、組織風土の構成概念を高レベルと捉え、組織風土を個人レベルの測定の集合として操作する前提条件としている。個人レベルで共有された心理的風土は、心理的風土施策に対する個人の反応を職場の平均として組織風土を計算する必要条件であるとする。個々のレベルでの共有の知覚的一致は、組織レベルを分析する構成概念としての意義があるとしている (Chan, 1998)。

組織風土の概念は、広く文化的・社会的構造の中で形成され、企業組織の中でのその構成員が示す意識、行動のパターンと、これらの構成員の意識、行動に影響を及ぼし、あるいはそれらに枠組を提供しようとする企業が持つ制度・慣習の相互作用によって作られる (柴田, 1988) と捉えられる。

田尾 (1999) によれば、組織風土は個々人による特性の記述であり、必要に応じて、個々の心理的風土は平均化され、その組織の特性とされた記述的なものである。組織における実際の活動について限定された情報を提供する組織風土研究においては、それに対する正確な記述が不可欠 (今井, 1993) なものと考えられる。

組織風土に関する既存研究については、産業・組織心理学および組織行動論の分野における歴史を概観して、福間 (2006) が包括的な分析を行っている。ここでは、研究動機となった問題意識をもとに、組織風土研究を①組織風土概念の確立・緻密化、②組織風土とその関連要因の区別、③組織風土の測定尺度、④組織風土と高い業績の達成、という4つに分類している。

---

<sup>8</sup> 心理的風土については、金井・若林 (1998) が組織風土との区別があいまいであることを指摘している。

これらの区分の中から、福間（2006）は、組織風土研究の一般的特徴を抽出し、組織風土を「組織におけるメンバーの行動パターンを規定する要因」として捉えた。

関本・日本経営協会総合研究所（2001）は、組織風土に関するそれまでの代表的な見解を整理し、3つの立場にまとめ分類している。

(1) 組織風土を組織の構造（規模、職階層数統制の人数、公式のコミュニケーション・ネットワーク、公的制度・規則等）や組織プロセス（管理方式、リーダーシップスタイル、権限委譲等）に関する客観的指標（変数）から構成された複雑な全体と考える立場。

(2) 組織風土を成員の認知に基づく主観的な環境であると、多くのメンバーの「認知」を重要視する立場。

(3) 組織風土の概念を超えて、「組織文化」という概念を提唱する立場。

第2の、「組織風土はメンバーの認知である」という立場をとる研究者は、組織風土を次のように定義している。

「組織に関わっているメンバー全体の主観的な印象あるいは知覚の総体であり、これを調べることでメンバーが自己の組織をどのように感じているかを知ることができる」（Lawler, Hall, & Dldham, 1974）

「大多数のメンバーによって認知された、その組織の土着の思考・行動様式であり、メンバーから見ると主観的な行動環境であり、拘束として自らの思考と行動に働きかけてくる作用様式である。外から見ると、組織の持っている全体的な性格として受け止められる」（三隅, 1984）

「心理的に重要な仕事環境の側面に対する、共有された永続的な知覚」（Ashforth, 1985）

「公式、非公式を問わず、組織の方針、慣例、手続きなどに関する共有された知覚」（Schneider, 1981）

「組織の中で生活し、活動している人々にとって明白に、あるいは暗黙に知覚され、メンバーのモチベーションや態度・行動に影響を及ぼすと考えられる一連の特性（価値観・規範・慣習・雰囲気）のパターン。それぞれの組織体を他の組織体から識別できるような、比較的持続的な特性の複合体」（関本・日本経営協会総合研究所, 2001）

「期待および誘因の集合ないし群を記述し、環境のなかの個々人が直接的にあるいは間接的に知覚する環境のなかの特性をあらわす」（Litwin & Stringer, 1974）

組織風土は、モチベーションや行動の環境的な影響を明確化するものである。そこでは、組織の風土は組織の方針、実践、フォーマルないしインフォーマルな手続きの共有された知覚を意味している（今井, 1992）。

福間（2006）によると、社会心理学を基礎におく組織風土研究は比較的表層にある諸要因を扱うため、量的データの取得が可能であるとされる。

そのため、組織風土研究においては、組織風土尺度の作成や組織風土の規定因に関する研究が多く行われ（松尾, 1996; 関本・日本経営協会総合研究所, 2001; 福井ら, 2004; 宮入, 2007）、職場の組織風土の測定がなされている。

岡本・鎌田（2006）は、「組織風土」を、組織のメンバー全体の認識と捉え、組織内の慣行としての「属人思考」に着目し、違反を容認するような組織風土の特徴を、属人的判断傾向尺度を用いて分析し説明している。

また、山田・福永・中野（2005）は、組織を分析単位とする企業倫理の概念の構成要素として、組織風土に注目し、個人の意思決定が組織風土から強く影響を受けると考えた。

山田ら（2005）の調査結果からは、組織風土特性は組織メンバーの「倫理意識」にほとんど影響を及ぼさないが、彼らの「倫理行動」にはかなり重要な影響を及ぼしていることが示唆され、メンバーの「意識と行動の乖離」現象をもたらすのは、主に組織風土要因であると指摘している。

組織風土研究は、Schneider & Reichers（1983）が「何かのための風土」アプローチと呼ぶ、特定の風土分野に焦点を絞ったテーマが中心となってきている。例えば安全性、サービス、創造力と革新、そしてチーム風土などである（James et al., 2008）。

また最近の組織風土の研究は、個人レベルの成果、特定の風土分野での解明、そして異なる職務成果での風土のマルチレベルの関係を明らかにしようとしている。

## 2.2 組織風土と組織文化

組織風土や組織文化に関する研究は、最初は独自に行われていた（James et al., 2008）。

それは、組織風土研究が社会心理学の研究分野から心理的風土を理論的ベースにして発展してきたのに対し、1980年代になって盛んに研究された組織文化は、文化人類学の理論をベースにしてきたためである。このような経緯から、福間（2006）は、①組織文化は、組織の深層構造に関して、組織メンバーによって共有される価値、信条、仮定にもとづいているのに対し、組織風土の対象は、組織環境を示している。②組織文化は、根底にある仮定を理解するための個々の意味、組織内部の観点を強調し、組織風土は組織活動の表面的なものに近い組織メンバーの行動を測定できる認知を強調している。③組織文化は定性的アプローチによる質的な研究方法をとるが、組織風土は質問し調査、実験に基づいた定量的アプローチを中心とした研究方法をとる（Denison（1996）より引用）、といった違いがあることを整理している。

Schneider（2000）では風土と文化が同じ意味で使われているが、両者ははっきりと異なる構成概念であると主張している研究者もいる（Glisson & James, 2002; Schein, 2000）。

James et al.（2008）は、心理的風土のグループ内集合体を形成する意味や、これらの集合体を組織風土の尺度と見なすために必要な条件に注目し、風土と文化の関係について、両者は明確に異なる構成概念であると論じている。

また、文化と風土は組織における人々の行動に影響する環境を識別するものであるが、文化は風土よりも抽象化の高いレベルにあるものであり、他方、風土は文化の提示であるという主張もある（今井, 1993）。

組織文化は「メンバーに共有された価値や信念」と定義され、組織メンバーに対して一体感を与え、自分以上に大きなものに対するコミットメントの一般化を促進し、社会的なシステムの安定化を促し、行動を導き形成するという感覚を生む手段として役立つもの（Smircich, 1983）とされている。加護野（2011）は、組織文化は、「組織構成員によって内面化され共有化された価値観、規範、信念のセット」とであると定義している。

James et al.（2008）は組織の文脈で使われる文化について、Cooke & Szumal（1993）を引用し、規範的信念（システム価値）そして共有された期待行動（システム規範）と定義している。「システム規範」とは、認知された明示的行動であり、メンバーについて適切であると見なされ、期待される行動を呼ぶ。「システム価値」は、これらの規範的行動や活動を支援するイデオロギーや正当性を与えるものであるとしている（James et al. 2008）。システ

ム価値やシステム規範は、小人数ユニットを対象としたグループ・ダイナミックス（集団力学）の産物として見られ、システムの構造を理解するための社会的スキーマを作成、成立、展開するためのメンバー間の相互作用であると考えられている（Katz & Kahn, 1966, 1978; Rousseau, 1988; Weick, 1979）。

組織文化の概念で頻繁に引用され、分析のための枠組みとして用いられるのが、Schein（1985, 1990）であろう。

Schein（1985）は組織文化を、「基礎仮定のパターン」とし、基礎のおかれる仮定は当然のものと考えられ、見ることのできないものではあるが、それらは時間の経過において成果をもたらすものであり、それゆえ、メンバーの意識から意識以前のものに移行することを意味している。行動のパターンは、文化的傾向（パターン化された仮定、知覚、思考、感情）と外部環境で生じる状況的コンティンジェンシーの双方から規定されるものである（Schein, 1985）。

Schein（1985）は組織文化を3つの水準に想定した。まず、組織文化のレベル3としての「基礎的な文化的仮定」はレベル2の「信念や価値」を前提としている。シンボルは認識的および情緒的意味（すなわち信念や価値）の知覚を反映し、また形成するのに役立つものである。レベル1の行動のパターンは、信念や価値によって決定され、強化されるとSchein（1985）は仮定している。

以上の相違点からは、組織メンバーに共有された価値や信念とそれに基づく行動パターンという組織風土と組織文化の重なりが伺えるが、一方では、組織風土は表層的であるがゆえに観察・測定が可能であり、組織文化はメンバー自身の無意識な前提となる仮定となっている、という違いが明らかになってくる。

このことは、その組織の風土や文化が組織の置かれた環境への不適合を起こしている場合、組織風土に関して、メンバーの知覚や認知の特徴や問題点を顕在化させ、共有することで、修正・改革をしていくことは可能であるということを示唆している。

## 2.3 組織の変革要素と組織風土改革の概念

組織風土は、「組織成員によって知覚された組織特性」（占部・海道, 1991）であり、「仕事環境で生活し、活動している人が、直接的にあるいは間接的に認知し、メンバーのモチベーションや行動に影響を及ぼすと考えられる一連の仕事環境の測定可能な特性」（Litwin & Stringer, 1974）であるとされる。その組織風土が組織メンバーによって受け入れられると、その組織風土は共有され、それに基づいた組織特有の行動が表れるようになる。

Schneider et al.（1996）は、組織風土の変革の必要性について、組織メンバーの信念や組織の価値観は、組織文化を構成するため、それらを変えるために組織風土の変革が重要であると述べている。

本節では、「組織風土は組織の表層的な面を強調しており、目に見えるもの、メンバーが感じることのできるものであり、変えようと思えば変えることのできるものである」（福間, 2006）という前提にたって、変革対象となる要素と組織風土改革についての考え方について概観していく。

実際の企業や組織における変革の多くは、組織構造や戦略、制度などの明示的な公式組織の改革を中心としたものとなっているが、これらの要素は変革の核心ではないといわれ

ている(Kotter & Cohen, 2002; Bartlett, & Ghoshal, 1997)。もしそうであれば、企業や組織の戦略を実行し、制度を機能させるためには、組織メンバーを動機づけ、行動に影響を及ぼす組織風土の変革課題を明確にし、組織内で共有することが重要となる。

組織変革について、経営学においては、企業成長・多角化・組織デザインなども含めて対象としているが、本論文では、人の意識や行動という側面を対象とし、松田 (2012) を援用して、組織変革を「組織成果の向上を目的とした、組織の中の人々の意識や行動の変革が意図的・計画的な介入等の施策活動を通じて観察される組織現象」(占部, 1981; 奥村, 1999; 金井, 2004; 松田, 2011) と捉えることとする。実際の組織変革においては、当該組織が実現すべきビジョンの共有度合、納得感、自己の役割や成果についての認識および変革のために求められる新たな役割行動に対する認識度合とその受容性、組織規範、組織内の人的ネットワーク、協力関係、組織及び組織目標に対するコミットメントなど、様々な要素が複雑に絡み合って実現できるものと考えられる。

企業や組織は組織成果の向上を図るために、あるいは組織目標を達成するために多様な施策や活動を行うが、その際に、既存の仕事のやり方や考え方で十分に実践できず、現状では達成できないという観点から、人の意識や行動の意図的・計画的な変革をも考慮しなければならない(松田, 2012)。経営学においては、長期的な観点からは、組織開発 (OD: organization development, cf. Burke, 1982) の分野で、主に教育や研修等を通じて個人の能力開発や向上が成果の向上につながると考えられてきた。

三隅 (1984) は組織風土について、「目指すべくして形成されたものではなく、自成一醸造されたもので、中核に価値や理念を据えていない。従って企業活動に促進的な場合もあれば阻害的な場合もある」としている。

「望ましい組織風土は業種や顧客、業務特性によって異なる」(Schneider, Brief & Guzzo, 1996) ため、組織風土が組織の置かれたこれらの環境に適合した組織メンバーの行動を促進させているものかどうか、もし障害となっているのであれば、それはどのような点かを把握する必要がある。

組織風土を規定する要因を指標として組織の状態を把握することが可能と考えられるため、組織風土の生成要因に関する研究について概観してみたい。

Litwin & Stringer (1974) は、組織風土の生成要因として、(1) リーダーシップ、(2) 背景の制約、(3) 技術、(4) ルール、(5) 管理者の姿勢、(6) 方針・組織構造をあげている。

組織風土研究をレビューした Field & Abelson (1982) は、組織風土の規定因を、(1) 外的影響 (物質的環境、社会文化的環境)、(2) 組織的影響 (構造、規模、技術等)、(3) 個人的影響 (管理者行動、リーダーシップパターン等) の3つに分類している。

松尾 (1996) は、組織風土・文化の規定因として、(1) 外的影響 (環境)、(2) 組織的影響 (組織構造、システム)、(3) 個人的影響 (従業員、経営陣)、(4) 全社的な経営成果の影響、(5) 特定の成功体験の影響、の5つに分類している。

Field & Abelson (1982) によると、組織風土次元として、自主性 (自律性: autonomy)、構造の程度 (degree of structure)、報酬 (rewards)、配慮・暖かさ・サポート (consideration, warmth and support) の4次元が共通して見られるとしている。

また、James & James (1989) は、産業・組織心理学において最も簡便に職場環境を識別する「心理的風土 (PC: psychological climate) 変数」を提唱した。それらは、(1) 役割ストレスおよび調和の欠如、(2) リーダーによる促進と支援、(3) 仕事の挑戦と自主性、(4) 職場



の協力・友好度・暖かさ、という4因子構成となっている。

しかしながら、組織風土の変革に関しては、その難しさについて指摘する研究者も多い。

たとえば、Schneider et al. (1996) は、「風土は、多様な組織活動全般にわたりすでに優勢になっている状況を含んでいるため、組織風土を変革することは非常に難しい(Schneider et al., 1996)」と指摘し、加護野 (2011) は、「組織それ自体、組織と環境、組織とその構成員の関係などについての基本的メタファーの集合体であり、これらについてのイメージを与えるもの」として、「パラダイム」という概念を提唱したうえで、すでに確立されたパラダイムを転換するということが非常に困難な作業になる、と説明している。

組織変革における組織風土改革に関して、万仲 (2004) は企業倫理学の立場から、以下のように述べている。

組織構造が人工的に形成され、経営者によって比較的容易かつ迅速に変更されうるのに対し、組織文化は組織構成員の間で自然発生的に形成されるものであり、しかも個々の組織構成員の倫理観や対話志向性の如何といった人間的要素に依存している。…彼らの行動を内面的に、しかもきわめて強固に規制するという特徴を有し (中略)、組織文化の変更は迅速には行われえなく、むしろ硬直的である (p.204)。

組織風土の規定因の中でも、特にリーダーシップに着目し、組織風土改革における重要性を指摘しているものも多い。

Schein (1990) は、組織文化はリーダーによって創造され、リーダーシップの最も決定的な機能の一つが組織文化の創造、マネジメント、そして必要な場合は破壊することだとする。リーダーシップと組織文化は同じコインの表裏の関係にあり、リーダーが行う本当に重要なことは唯一、組織文化を創造しマネージすることであると主張している。

梅澤 (1990) は、経営理念という組織文化の基盤となる価値と規範は、経営者の信条や信念を抜きにしては存在しえないため、企業文化の変革に対するトップのリーダーシップの重要性を指摘している。

トップが風土や文化に影響を与え、責任を持つため、総合的に組織変革が実行され、維持されているかどうかの度合に対しても責任があると考えられている。

組織風土の変革が遂行されたかどうかについて、Schneider et al. (1996) は、「持続的な組織変革は、組織メンバーが経験した風土とメンバーが組織の価値観として信じている文化の両方が変革されることで確実なものとなる。」と指摘し、「組織メンバーが経験し、認知された風土の持続的な変革が成されたかどうかは、文化が最終的に確定する」と、組織風土の変革がその組織が置かれた環境に適合する新たな組織文化の構築につながり、その組織文化、つまり組織メンバーが共有する価値や信念の変化によって、組織風土の変革は確認できるとしている。

これは、環境への適合を目的とする組織変革において、組織メンバーの認識や行動パターンが変化しなければ、その変革は限定されたものとなるだろうということ、そして、組織メンバーの認識や行動パターンを強く規定する概念として捉えられる組織文化が組織風土の変革の結果としての意味も持ちうるということの意味しているといえる。

## 2.4 組織風土改革に関する実践的研究の課題

これまで、組織文化との比較を通して、組織風土およびその変革に関する研究を概観し、組織風土改革の意義、およびその困難性、あるいは可能性について各研究者の見解を整理してきた。

今後は、実際の企業や組織において、さまざまな事例を通して、組織変革において組織風土の問題がどのように扱われ、これまでの研究の知見が変革において活かされているのかを検証する必要がある。

万仲（2004）は、「組織文化に起因する倫理的敏感化の阻害を克服するためには、対話志向的な人間的特質の改善とこのための条件の整備が特に重要な意味を持つものとして要請される」としているが、これも、組織風土改革のアプローチに関して示唆を与えているものと思われる。

松尾（1996）の調査結果からは、組織改革運動の動きが組織風土に影響を与えており、従業員の行動変化を引き起こす可能性を持つと考えられた。分析結果によると、特に、組織構造の改革によって組織全体が共通の目標を持って改革にあたるために、部門間のコミュニケーションを活発化させることも示唆されたということから、改めて組織開発による組織風土改革の可能性を提示している。

組織変革のアプローチに関する概念（例えば、組織学習など）や、具体的な方法論として、組織開発（OD: organizational development）、アクションラーニング(action learning)、オフサイトミーティング (off-site meeting) など、過去に行われた手法と併せて、組織風土改革における有効性とメカニズムについても明らかにしていく必要があるだろう。

### 3. 地方自治体の行政組織の特性と組織風土改革

#### 3.1 地方公共団体における行政組織の定義

地方公共団体の自治は、日本国憲法の「地方自治の本旨」（第8章92～95条）に基づき保障されている。「地方自治の本旨」とは、地方自治が国から独立した団体に委ねられ、その団体自らの意志と責任の下に行われる「団体自治」と、地方自治がその地域の住民の意思に基づいて行われるという「住民自治」という2つの要素を持った、理念や基本精神のことを指している。地方自治権として「行政を執行する権能」と「法律の範囲内で条例を制定すること」が保証されている（憲法94条）。

地方公共団体の組織及び運営に関しては、地方自治法の第1条で、「国と地方公共団体との間の基本的関係を確立することにより、地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保を図るとともに、地方公共団体の健全な発達を保障する。」と明記されている。さらに、「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」とし、地域住民に直接行政サービスを提供する市町村は、基礎自治体として地方分権を担っている。

地方公共団体の主体は、住民の直接選挙によって選ばれる首長と議会、執行を担当する行政組織としての役所、地域住民とその自治組織、企業、学校法人や社会福祉法人、NPOなど多様である。

民主主義的な意思決定をする政治・政府単位として、都道府県・市区町村を地方自治体とよぶのが通例となっているが、その行政組織は、「地域社会の多様な問題について、関与する各主体の協働により解決していくことを目的に設置された社会的システム」とであると定義されている（澤田, 2009）。

民主主義的な意思決定を実現するための方策として、「立案」と「執行」を担当するための仕組みとして、選挙によらない職業公務員が発生し（金井, 2010）、行政活動を専門に行う行政組織が成立する。行政活動とは、必ずしも選挙によって選ばれた公選職ではない行政職員（役人・官僚などの職業公務員）が、公権力を背景に行う活動で、裁判などの司法活動を除いたものである。法的権限に依拠している税金や自治体組織は、あくまで法令・例規で根拠づけられ、公権力を背景にしており、自治体職員の支援・補佐なしに、民主主義的主体である首長・議員・住民は、自己の意思を形成・実現することは困難である（金井, 2010）。

また、田中（1994）が、「単なる法律の執行機関（執行機能者）だけではなく、地域社会全体の政策課題を発見し、企画立案・策定（決定）して、実行かつその結果責任をも負うべきであるというように位置づけられるようになってきた。」と述べているように、行政組織の役割自体が大きく変わってきている。

2011年5月には地域自主自立改革推進法（第1次一括法）が施行され、住民に身近な行政を地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むための改革を推進する政策を実行することが求められるようになってきた。

### 3.2 行政組織の組織特性に関する先行研究

地方公共団体の行政組織の概念については、主に行政学で扱われてきたが、組織特性に関しての研究は、大きく「官僚制」という組織運営の制度的・機能的側面に着目した管理技術の議論と、組織とその環境との相互作用に係わる行政技術の側面に関しての議論がなされてきた（西尾, 1993）。

自治体の行政組織は、多くの住民の利害を調整しつつ、住民の行政ニーズを概念体系に変換するための「装置」であり、それを実現するための主導的役割を担っている。

田中・日置・田尾 (1991) は、自治体を行政資源の集積として捉え、社会学・経営学・心理学のそれぞれの固有のアプローチを自治体組織に適用しようとした。単に自治のために有効な資源をどのように動員して、住民の意思を実現するために用いるかという「管理科学的用具論」だけではなく、地方自治における行政組織の執行に焦点を当て、組織内の資源配分や組織過程の中で有効に機能していくための条件を提示しようとしたのである。彼らはまた、組織デザイン論にもとづき、管理職ポストを組織資源として捉え、管理者数とその比率を日本の企業と自治体で比較した<sup>9</sup>。その結果、日本の自治体組織では、欧米のように命令の体系として捉える組織の垂直分化ではなく、処遇の体系としての身分階層の性格がより強いという特徴をあげている。調査時点の分析結果からは、自治体組織、特に基礎自治体である市と町において管理者数が企業や県と比較して少ない点に注目し、Weber (1921) の官僚制の議論を参照して、成員の組織内での人事に関する裁量の範囲を制限することで公権力の行使を制御しようとしていると推察した。

さらに田中 (1994) は、地方自治体における行政官僚制を組織社会学的視点から研究し、法規範やルールなどの制度論にもとづく「行政官僚制的アプローチ」の限界を指摘している。そして、組織と人間、組織と社会関係、制度の形成過程や変革過程など変革主体者間の関係論的アプローチに立った行政組織論および行政組織変革論を提唱し、①行政官僚制における組織変革の困難性、②先駆的変革モデルの精緻な事例分析を通じた共通する一定の行動パターンの発見、③組織変革と意識変革との対応関係と変容過程の一般化、④官僚制固有の規定的構造の解明と新しい視座や論理について議論を展開している。

その結果、行政組織の外部環境として、①行政需要の増大、②職員数の増加、③職務能力の高度化、④予算配分の公平化、などの行政サービスに対する要求からの組織変革の必要性を述べ、内部環境条件として、①財政の硬直化、②セクショナリズムの醸成、③モラルの停滞、④コミュニケーションの不徹底、をあげている（田中, 1994）。

田中 (1994) は、行政組織のパラダイム転換として、「①官僚制組織→②動態的組織→③開放型組織」という3つのモデルを提示し検討している。地域経営主体としての開放型行政組織は、「ネットワーク型組織」モデルであり、個人の自主的参加を前提としており、その中で行政組織を、高度な総合行政を実現するための「地域シンクタンクとしてのプロフェッショナル集団」として位置付け、常に「参加と開放と協議」の場と機会を提供していかなければならないとしている。

中嶋 (2000) は、組織の環境適応を組織の認識及び組織文化の変化と位置づけ、組織文

<sup>9</sup> 1979年に実施された地方自治研究資料センターの自治体と企業の比較調査のデータに基づいているため、対象企業組織にはまだ高度成長期の組織体制が維持されていたという。

化概念を用いて行政組織の組織学習モデルを構築・検証している。中嶋 (2000) はSchein (1985) の組織文化モデルを援用し、行政組織の組織文化における基本的仮定とは「公益観 (public interest)」であると主張した。この公益観には合理主義、理想主義、現実主義の3つの類型があり、公益観は「いかにあるべきか」という価値観に影響を与え、各公益観の優劣を決める基準となる上位の価値が存在しないことにより、行政組織にとって根源的な基本的仮定の一つと考えることができるとしている。

組織文化の概念に照らし合わせると、行政組織では、組織文化の価値レベル、基本的仮定が強固なため、行政組織の組織学習の特徴として、環境適応の際に不可欠となる組織の認識を変化させる高次学習が生じにくく、新しい行動様式や知識が生み出されるプロセスが既存の行動様式や知識の延長上にあることが多いため、大きな飛躍は少なく、さらに回避学習中心の学習メカニズムがこの傾向を増長しているという (中嶋, 2000)。

いわゆる「縦割り行政」などによる部門間コンフリクトについては、菊地 (2004a) がこれまで行政学において法や制度などの視点から行われてきた行政組織におけるセクショナルリズムについて検討し、組織文化論の枠組みで改革が進まない理由を明らかにしようとしている。

行政組織の特徴の一つとして、部門文化があげられる。菊地 (2004b) は部門文化を「各部門の構成員がそれぞれの主観的な不確実性を除去するために共有した、部門ごとに共有された全ての意志決定基準と、それを具体化した行動」であると定義し、①これまでの役所というものを形作ってきた、暗黙的に共有されているような仕事の進め方やものの考え方、つまり組織文化や部門文化がどのような形で存在し、そしてどのように共有されてきたのか、②それらがどのような影響を行政職員に与えるのか、③これらがどのようなプロセスで学習されているのかについて、M県庁での参与観察調査およびアンケート調査結果から、以下のような示唆を得ている。

- (1) 組織文化と部門文化は、職員それぞれが自分と他者との役割をまず定義し、その役割間の関係性から形成される規範のようなものであり、日常業務、会議、上司との確認作業などにおける双方向の学習によって、維持や新たなものの積み上げが行われている。
- (2) 組織文化が他者や他部門、またはこれらの役割というものを強く意識した上で行動をおこすという、行政職員の行動パターンの裏付けとなっている。
- (3) 一つひとつの案件について行われている確認作業が大きな役割を担っている。

菊地 (2004b) は、平均3年のスパンで人事異動が行われる自治体において、部門文化がどのように継承されるのかを組織学習の観点から検討し、それらが「改革になじまない意識」の土壌となっている可能性が高いと指摘している。

大森 (2006) は、日本の行政組織における「大部屋主義」<sup>10</sup>に注目し、大部屋での執務が心理学的にどのような組織形成と結びついているのかを分析している。その結果、大部屋主義では、(1)眼差しと配慮、(2)人柄の重視、(3)ウチ意識と内部告発、(4)人事異動と再適応、(5)上司の「権威」により、人事における減点主義や「問題がなかったか」どうかを考慮事項となっていると指摘した。

さらに、このような組織体制における人事考課の問題点について、分担・協力の執務体

---

<sup>10</sup> 原則、一課一部屋で複数職員が席を並べて仕事をする職場のことであり、欧米の個室主義の職場組織に対応する名称としている。

制の中で職員が所轄課の円滑な業務遂行にどれほど貢献したかという内部基準を重視することにつながり、純粹な内部管理事項となっているという。その結果、個々の職員に関する属性と経歴と人柄の記録が保存され、順送りの「和」を重んずる人事決定の内部基準にもとづく年功主義・横並びによる人事は、職員が全体として公平な処遇を得られるようにはからい、不満が発生することを避ける工夫となっているが、人事管理の能力をみがかくと人事評価の技術開発を行うという動機は出てこないと指摘した。

数家 (2009) は、行政官僚制としての「行政管理」と、行政組織を経営学的に捉えた「行政経営」とを対比している。

まず、「行政管理」の領域は、法律、ルール、手続きによって自由裁量の余地が小さくなるように工夫されている。行政官僚制の論理にしたがった平面的な考察で、リスク回避に力を入れ、組織一体化モデルによる同調過剰が起きるとする。

一方、「行政経営」は、能動的、主体的にガバナンス改革を指向しているため、自由裁量の余地が大きく、改革にも熱心である。立体的な考察のもとで、コーポレート・ガバナンスや経営戦略に力を入れる。行政組織の制度改革や制度づくりにも影響力を及ぼす行政経営は、行政組織の活性化の取り組みや変革など、経営学的な視点を有しており、制度や組織を固定的にとらえない。環境変化によるリスク負担は当然のこととして、場合によっては大胆にリスクをとる場合もある行政経営的な改革においては、交渉や調停を通じてのコンフリクト・マネジメント、コンフリクトの具体的な解決に力点をおいている。行政経営では正義、公正を担保しながらも、組織目的の効果的な達成に尽力を払い、多様性を許容するよう、個人の意識改革を求めている。

さらに数家 (2009) は、官僚制的なタイトな結合の組織と比べて、多様な事業を営む地方自治体にとって、あいまいな環境の変化に機敏に対応するためには、各部分が自律化し緩やかに結合され、環境適応しやすいルース・カップリング型の組織が適していると提案している。

営利を目的とする企業と行政組織との比較研究も以前から行われている。

田尾 (2010) は、地方自治体の行政組織の特性を企業と比較し、より典型的なオープンシステムとして捉えた上で、企業とは異なる環境適応と希少な資源の活用のためのパブリック・マネジメントを論じている。地方自治体の環境適合は、①部課制の廃止、②フラット化、③権限の分散といったシステム変革を中心として実施されたが、このような組織の動態化に対する補完性として、境界関係のマネジメントやルース・カップリングなどについて検討している。

また、田尾 (2010) は、新制度派の制度化モデルを検討し、公共の組織に当てはめて、公共という考え方そのものが、制度的ルールを長期的に醸成してきた上に成り立っていることで、変更自体は容易なことではないという。そして、それを避けられない与件として組織は成り立っているために、環境を取りこんで改革せざるを得ないと結論づけ、そのための公共セクターのマネジメントが課題であると主張している (田尾, 2010)。

原田 (2010) は、スカンジナビア学派のChristensen, Lægreid, Roness, & Røvik (2007) の行政組織研究について考察している。彼らの研究は、与えられた目的を達成するための合理的な手段として組織を捉える合理主義あるいは道具主義という「上から (von oben)」の視点に加えて、「内あるいは下から (von innen oder unten)」あるいは「外から (von ausen)」の2つの異なる視点を提示したものである。

「上から」の視点とは、組織を目的実現のための合理的な「道具 (instrument)」として捉え、政治的リーダーやその他のアクターの選択や意図、及び、彼らの選択や意図がフォーマルな構造を通じて表明される。これは、組織をリーダー等によって外部から設定された目的達成のための手段・道具として捉える伝統的な組織観である。

「内あるいは下から」の視点の特徴は、組織内部で徐々に形成される「文化 (culture)」に着目する。組織成員は組織内で固有に形成されるインフォーマルな規範、期待あるいは要請に従って行動しているように映るため、長期にわたり組織内で形成された文化や伝統が組織行動にいかなる制約をもたらすかが重要になる。March & Olsen (2006)による組織行動論の考え方にもとづく「下から」の視点は、組織を「制度 (institution)」として捉える。

「制度」とは、相対的に安定したルールや組織化された実践の集合体であり、組織成員が交代しても相対的に不変である、意味やリソースの構造に組み込まれている。そして、個人の選好・期待や変化する外部環境に対して一定の頑強さを備えているとする。

「外から」の視点は、組織についてもっともらしい真実として語られ、信じられている「神話 (myth)」に着目し、組織成員は組織環境からもたらされる要求や期待に沿って行動しているように映るため、現在の組織環境において支配的な価値や規範が重要と捉えている。Christensen et al (2007) は、「制度的環境における社会的に創出された規範」を「神話」と名付け、組織環境からもたらされる組織改革の「神話」が組織内部における十分な検討を経ないまま、なぜ、どのように受容され普及するのかを考察している。

以上のように、現代の行政組織の組織特性に関する研究は、行政学の分野を超えて、伝統的な組織観とは異なる視点で、環境適応型のオープンシステムとして、組織文化や組織学習に注目して展開がなされている。

### 3.3 地方自治体の行政組織の特徴と組織風土特性

#### 3.3.1 行政組織の特徴

組織とは、それを構成する個人の協働によってなりたつ、意識的に調整された社会的システムである (Barnard, 1938)。組織は外部環境との関わりにおいて動的に把握されるオープンシステムであり、外部環境の変化に応じて目的を設定し、うまく適合していかなければならないというBarnardの主張は、現代でも引用され、それは行政組織にも適用されている。

行政学で論じられている組織モデルは、官僚制的組織に基づく組織構造論が多く、継続性・安定性を中心にして論じられてきた (Etzioni, 1964)。日本では、行政組織は長い間、強固な官僚制と中央集権体制が維持されてきており (田中ほか, 1991)、地方自治体の行政組織についても、組織の管理・運営形式として官僚制によっていると考えられる。

官僚制組織についてWeber (1921) は、官僚の持つ技術的・合理的側面に注目し、官僚制を最も理想的な組織モデルと考えた。官僚制は他のいかなる形態よりも技術的に優越しており、的確、迅速、一義性、文書に対する精通、持続性、慎重、統一性、厳格な服従、摩擦の除去、物的及び人的な費用の節約は、厳密に官僚制的な支配においては最適にまで高められているとした。また、規則に従うことで属人的な要素、個人的で非合理的感情的要素を廃し、「非人間的」に公務を処理する合理性が官僚制の特性とされた。

その一方で、官僚制の持つ逆機能について指摘した Merton (1949) は、「訓練された無能力」、「規律の自己目的化」、「自己の利害の擁護」、「規範の神聖化」、そして「人間関係の非人格化」などの問題点をあげている。官僚制としての行政組織は、高い合理性、正確性、専門性、能率性が重視される反面、逆機能としての形式主義、繁文縟礼、先例踏襲、セクショナリズム等の問題を内包しており、規則・規定重視による顧客意識の希薄さが地域ニーズの変化への対応を損なっているという指摘もされている（澤田, 2009）。

野中 (1974) は Merton の議論をふまえて、「官僚制」の逆機能の例として、①規則の神聖化、②保守性の誘発、③下位集団の利益の優先、④問題処理範囲の限定、⑤顧客と職員の関係性の逆転、⑥非人格的關係の反作用、をあげている。

このようなことから、安定した環境下では官僚制の持つ専門性は有効であるが、環境変化が激しく、常態化した中では、規則や規定に従った画一的な行動は状況に対応できなくなると考えられる。

日本型官僚制について研究を行った辻 (2001) は、変化の少ない、あるいは変化に対応する必要の少ない環境においては、その高度な専門性から高い能率を実現することが可能であるため、制度の枠内では高い合理性、正確性、専門性、能率制が実現されることとなり、それが戦後の日本の高度経済成長を支える原動力の一つとなったと分析している。一方で、官僚制の逆機能について、秘密主義、繁文縟礼、先例踏襲、画一主義、形式主義、法規万能、派閥意識、なわ張り根性、役得意識、事大主義、官尊民卑などをあげ、官僚制が人間の自由や民主的指導に対立する概念として理解されるとした。

鎌田 (1985) は、行政組織の特徴を、市場接触の欠如、その結果としての客観的基準を欠いたパフォーマンス測定、ならびに法律上の制約や政治的圧力といった環境の要因は、組織の内部の属性である、自律性の欠如、硬直化の増大、機能的でない報酬システムといった諸要因を制約しているとし、これらが最終的に、非効率、イノベーションならびに適応の欠如といったパブリック組織の病弊に結びついていると主張している。

自治体の行政組織の特性は、その置かれた状況からも影響を受けているため、地方自治体の特性について議論が必要となる。

日本の行政官僚制は、法規万能主義に加え、過度に行政規則、内部管理規則（内規）に依存しており、先例踏襲、旧套墨守の傾向が強く保守的である（西尾, 1993）と指摘されている。この点について、中嶋 (2000) は、行政組織の回避学習中心の学習メカニズムがこの傾向を増長しているとしているためと指摘している。

地方自治体においては、行政組織を取り巻くあらゆる利害関係者との関係において、さまざまな利害に対して階層に関わらず、担当職員が対応することが日常的に求められている組織でもある。したがって、「さまざまな利害に対する配慮を怠らないことが、彼らの立場を確保し、組織を存立させるための基本要件」（田尾, 1983）となっているため、組織自体が、固有の一貫したビュロ・フィロソフィ（独自の管理哲学）をもつことができないという。

荒木 (1990) は、地方自治体の特性について、①近接性、②日常性・親近性、③協働性、④現場性・総合性、⑤規模性・可視性の5点をあげている。地方自治体の近接性、親近性、可視性などの特性は、住民に見えやすく、信頼関係を構築しなければ協力を得られない（荒木, 2004）ことになる。

行政組織のような公組織は、必要な経営資源を広く万人から獲得することから、万人の



利益のための合意形成が至上価値となっている。しかし、多くの利害関係者の利害を一致させることは不可能であり、目標を具体化し特定化すればするほど、利害の不一致は顕著になり、対立し、調整がますます困難になる。公組織では、手段と目的の関係を具体化することを避けて、組織内部や外部との均衡を維持しているのである。このことは、公組織において目標が特定されず、拡散的にさせる要因となっている（田尾, 2010）。

一方、行政サービスを提供する自治体の行政組織は、国から保障された安定的な立場から、住民や地域の関係団体だけではなく、中央省庁、府県および隣接自治体などからの直接間接の外部的な圧力を受けながら、あいまいで不安定な環境の中で、組織運営においては不確定要素となる目標葛藤を取り込みながら、臨機応変で柔軟な意思決定を行っていくことが求められている（入江, 2000）。

日本では、行政が主導する形で地域社会形成がなされてきた過程において、自治体組織にどのようなことが可能であるかが問題となっていたが（田中ほか, 1991）、住民との協働を求められる現代の時代認識や、複雑で多様な地域の環境に対しては、従来型の官僚制組織では対応しきれなくなってきたおり、逆機能的な特性をも含めて変化してきていると考えられる。

伝統的な官僚制的組織観では、行政組織を目的達成のための合理的手段として捉え、執行機関としての「道具」として位置付けてきたが、議会の政策決定以外に高度な専門性が要求される行政的な判断が必要になると、単なる遂行装置としての役割を担うだけでなく、行政組織は許認可という形の意味決定が固有の業務となってきた（田中ほか, 1991）。

一方、地方分権推進の執行機関の組織の特徴は、委員会・委員という多くの独立した合議制の執行機関が、地方自治法及びその他の個別法に基づいて設置され、一定程度の行政権限の分散がなされつつ、長が執行機関全体の総合調整を行う仕組みとなっている。執行機関多元主義と呼ばれるこの方式は、長の独裁を避け、民主的な行政運営に資する面がある一方で、長がリーダーシップを発揮しにくく、執行機関内部にセクショナリズムを生み出しやすいため、総合行政を行う障害となったり、責任があいまいになったりしやすいという課題も指摘されている（大杉, 2009）。

また、辻（2001）は行政組織の意思決定方式として採用されてきた稟議制を、「行政における計画や決定が、末端のものによって起案された稟議書を関係官に順次回議して、その印判を求め、さらに上位者に回送して、最後に決裁者に至る方式」と定義し、この決定過程は、関係者の異議申し立てを不可能にし、「能率の低下」を招き、決定権を持つ最高長官と、意思決定の過程に参加する職員の双方が、決定の結果に対して責任の自覚が乏しい「責任の分散」が生じるという問題点をあげている。さらに、上級管理者はこの長い意思決定の過程をそのまま認めることが慣例であり、事案に対する指導力を発揮できない、または指導力を持たない上級管理者でも地位を維持することを可能とする「指導力の不足」という問題を引き起こす（辻, 2001）と指摘し、環境変化への不適應を引き起こす原因の一つとして、行政組織の独特な意思決定方式であるとしている。

### 3.3.2 行政組織の組織風土

国からの機関委任という事務処理方式は、地方公共団体の機関を中央省庁の下部機関として位置付け、その指揮監督のもとにおいて、国に留保されている地域的な事務を実施さ

せるシステムであった(天野, 2004)。機関委任事務は都道府県で8割、市町村では4割と言われ、この上下関係が、本来は地方で独自に対応すべき自治事務にまで浸透し、それが地方自治体の行政組織風土を形成させたといえる。

Letwin & Stringer (1968) は組織風土を「期待および誘因の集合ないし群を記述し、環境のなかの個々人が直接的にあるいは間接的に知覚する環境のなかの特性をあらわすものである」としている。そこでは、組織の風土は組織の方針、実践、フォーマルないしインフォーマルな手続きの共有された知覚を意味している。組織の認識は価値レベルにより決まり、組織の使命、目的に関する合意がある限り、組織の認識は組織メンバーにより共有される。

また、行政学のスカンジナビア学派は、行政組織の記述・分析にあたり、組織を目的達成のための合理的手段(道具)として捉えるオーソドックスな視点に加え、組織内で形成された「文化」や組織外で形成された「神話」に着目した視点を設定している(Christensen et al, 2007)。

しばしば組織風土と同義の概念で使われる組織文化は、Schein (1985) によると「グループが外部への適応や内部の統合化の問題に対取り組む過程で、グループによって学習された、共有される基本的な前提認識のパターンである。このパターンはそれまで基本的に効果的に機能してきたので適切なものと評価され、その結果新しいメンバーに対し、これらの問題に接して、認識し、思考し、感じ取る際の適切な方法として教えられる(清水・浜田訳 p.21)」と定義されている。

組織文化の機能として、①組織の使命と戦略、目的と手段などの、外部に適合するための指針としての機能、②グループ内の信賞必罰の基準などの内部統合の指針としての機能、③メンバーの不安を提言する機能、の3つをあげている(Schein, 1985)。この3つの機能によって、組織の目標達成のための準拠棒や判断基準を設定し、組織内部の基幹的な考え方や行動を標準化するのである(古川, 1992)。

文化が持つ標準化の機能によって、基本的には内外の不確実性が低減され、組織のパフォーマンスは安定する。外部の環境変化に適応できなくなった後も、内部統合の指針としての機能、メンバーの不安を低減する機能を持ち続け、結果として「内部的」には高い合理性ないしは効率性をさらに高めるために、判断や決定の自動化が起こると同時に、メンバーの行動の指針となっている。

加護野(1983)は、ビューロクラシー型の組織文化の進化プロセスの特徴として、新しい行動様式、知識が生み出されるプロセスは既存の行動様式や知識の延長上にあるものが多く、大きな飛躍は少ないという点をあげている。

Simon (1976) がいうように、組織に一体化したメンバーから忠誠心を獲得し、組織目的の価値が内在化され、さらに個々のメンバーの心理や態度と一体化することは、組織目的が外部環境の変化に対応できない場合には組織の硬直化につながることとなり、組織の維持・拡大のみが目的にすり替わる可能性もある(金井・高橋, 2004)。

田中ほか(1991)は、自治体職員の行動を制約する枠組みとしての組織風土を企業と比較しながら論じている。職員の認知による、直接的な規定因となる行動環境を形成する要因として、自治体に顕著に見られる次のような仕事特性をあげ、自治体組織特有の環境が成り立っているとしている。

- (1) 抽象化された目標
- (2) ゼネラリスト重視の人材管理
- (3) 独自並行的な課業
- (4) 規範的であることを強要される行動
- (5) 無限定的なサービス関係

田尾(1999)は、心理学的視点から、与件と行動の間に存在する媒介変数を組織風土として、組織の制度や構造と個人の間に影響を与え、個人の態度や行動を直接規定するものと定義した。制度や構造は、まず個人がそれをどのように認知するかによって、その意味を大きく変えるのである。

田尾(田中ほか(1991)より引用)は、1983年に行った地方自治体の課長・係長を対象とした職場風土と企業との比較調査の結果を引用し、自治体では成果が抽象的に提示され、個別目標に具体化されず、受益者として利益を追及できないと述べた。また、公共に対するサービスの提供はしばしば無定量かつ無限定的である。地方自治体ではサービスを直接計量できないことが多いため、コストという観念が育たない。利益やコストが当面の評価の基本軸にならないとすれば、①業績を予測し、達成度を知るという一連の組織統制システムの働きが弱くなる。そのため、②業績による人事考課を成員に納得させることが困難である、という2項目において、自治体と企業の間で著しい差があると田尾は述べている(田中ほか, 1991より引用)。

この調査結果からは、企業と比べ、自治体の組織文化は、規範的な非効率によって特徴づけられ、派閥や情実、年功序列的という個人の能力や達成とは関係のない属性が評価基準となっているという認知が強かった。また、対人関係に制約されることの多い自治体では、職場の雰囲気が閉鎖的であり、外部に対して狭く対応するため、行動が規範的に拘束され、没個性的な組織文化をつくりあげていることが示唆された。

行政組織と職業公務員(行政職員)のメカニズムについては、自治体の行政活動について制度学、管理学、政策学の枠組みの中で分析がされている(金井, 2010)。

官僚制の専門性に比して、議員や首長などの政治家はいわば素人の地位にあるため、知識や意図の秘密保持という手段によってその優越性をいっそう高めようとする秘密主義という特徴を持っているという(澤田, 2009)。

また、Tullock(2005)は官僚制の情報のフィルタリングに注目し、一般職員が得た情報が首長まで上がる間に、得られた情報の多くは破棄され、上司が不快に感じる情報を隠匿し好ましい情報のみを上げるようになるとする。この情報のフィルタリングプロセスは、上司が利用できる情報をゆがめ、変化の激しい環境への適応において誤った判断を犯す可能性があると考えられる。

組織風土に影響を与える要因としては、評価のシステムや基準も重要である。

行政組織において昇進はそれぞれのグループ内ではほぼ均一であり、年功序列を基礎として行われている(大河内, 1994)。さらに、年功序列と並んで、減点主義人事が行政組織の人事考課の特徴となっており(伊藤, 1976)、保守性が誘発され、規則が絶対化されやすい環境にある。

行政組織においては、勤続年数による昇任、年金、昇給など組織的な処置を通じて昇進が行われるために、組織の規範に順応していくことになる。これは、規程遵守の過大な関心と併せて、失敗への恐れ、保守性などを強化する。年功序列の昇進制度は組織内の競争

を緩和し、長期的な雇用環境の中で仲間意識を高め、顧客よりも自分達の利害を擁護するようになってくる。

行政組織においては「新たな技術革新」といった可能性が少なく、また適正な予算の執行という観点から、「挑戦的な意思決定」が評価されるケースがあまり存在しない。そのうえ、意思決定の失敗が批判されやすいことから、試行錯誤は容易に許容されないこととなる。従って、否応なしに保守的・無難な意思決定を指向することとなり、意思決定の変更も容易には行われず、行政の事なかれ主義や前例踏襲主義につながることとなる。

古川（1990）は、構成メンバーの所属年数の平均をとって、それを「集団年齢」とし、この集団年齢が上がるほど判断や決定の自動化が起こり、組織は硬直化していくと論じているが、行政組織の場合、職員は平均3年で所属部署を異動するにも関わらず、組織風土が継承されることについては、過度の標準化によって判断や決定の自動化がなされているのではないかと考えられる。

また、自治体は公的目的達成のために住民や関係団体と相対することもあり、利害を相互に少しずつ調整しながら、最終的には大方の合意を得なければならないことから、煩雑な手順手続きを行わなければならない。いわば非効率そのものが組織構造や制度にビルトインされているというのである。効率や生産性よりも公平や公正を市場の価値とするような組織風土の非効率が、自治体の場合、運営上の非効率、派閥や情実、年功序列など職場集団の不活発な状況と密接に関連している。職員の動機づけに対してネガティブな要因の認知機会が多く、リスクな行動に対しても消極的であり、抑制的である（田尾，1983）という特徴があげられている。

### 3.3.3 行政組織の職員意識の形成

行政組織の組織風土に関して、天野（2004）は、「国からの機関委任という事務処理方式が、地方自治体の行政組織風土を形成させた」と述べている。長年、中央省庁の下部機関として位置付けられていた地方公共団体との上下関係が、自治体の行政組織を安定的な環境に置いていたといえる。

しかしながら、自治体の行政組織は現在、住民や地域の関係団体だけではなく、中央省庁、府県および隣接自治体などからの直接間接の外部的な圧力を受けながら、あいまいで不安定な環境の中で、組織運営においては不確実要素となる目標葛藤を取り込みながら、臨機応変で柔軟な意思決定を行っていくことが求められている（入江，2000）。

職員意識を形成する要因として、田中ら（1991）は、地方公務員を動機づけている要因について、(1)行動の不規則性、(2)法的な行動準拠と自由裁量、(3)同調性—横並び意識、(4)公式性、(5)クライアント依存、(6)政治性、(7)曖昧さや不確実、をあげている。

これらの価値意識や行動規範が職員の所属する組織全体の規範として長い期間にわたり定着し、組織の成員すべてが従ってきたことを考えると、個々人の「意識」レベルの問題として捉えるだけでは変革の実現可能性は高まらないだろう。

### 3.3.4 組織の境界と行政組織風土の捉え方

古典的な Barnard (1938)の公式組織の定義である、「意識的に調整された2人またはそれ

以上の人々の活動や諸力のシステム」に「境界」の概念が含まれていないように、組織の境界は必ずしも自明であるとはいえない。オープンシステムとしての組織の境界は、誘因－貢献の資源取引に関して、「意識的調整」が及ぶ範囲内を内部環境、その範囲外にある諸要因を外部環境であると捉えられる<sup>11</sup>。組織の内部環境は、権限関係等によって、直接的に統制可能な連結行為（資源取引）の集合として記述される。

組織の境界に関して、谷口(2006)は、Chandler や Barney などのケイパビリティ理論<sup>12</sup>を参照し、文化、ビジョン、ないし事業概念などに関するケイパビリティによって組織の境界は決定されるとしている。「組織の資源やケイパビリティ、組織を取り巻く環境を所与とした場合、組織内部で行うべきものと行わないもの意思決定という、基本的な事業範囲の戦略的意思決定は、企業境界を決定することとほぼ同値（谷口、2006）」ということである。

予備調査の結果（宮入, 2009）からは、「行政組織」とは何かについて、地方公共団体（行政組織のみならず、議会、地域住民、地元企業、学校・病院などの公共組織などを含む）である「地域」と行政組織である「役所」とを混同しており、行政組織においては組織の境界が曖昧であることが示唆された（図1）。

具体的には、行政組織（役所）としての経営理念、役割、使命およびビジョンや目指す姿の明記が「ある」と答えた内容を見ると、80%は自治体全体（地域）の理念やビジョンを示したものであった。

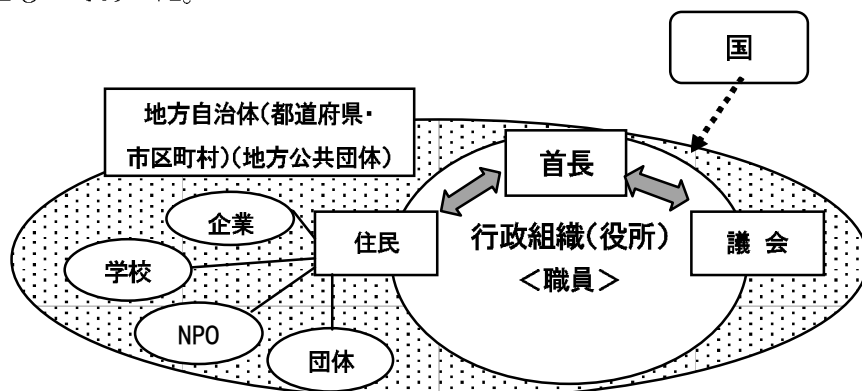


図1. 地方自治体の構成

図1のように、地方自治体は、地域の利害関係者（機関）および住民、議会、そして行政組織（役所）すべてを含んでおり、行政組織は地域の課題に関する施策の執行機関として、構成要素の一つとなっている。首長は地方自治体の経営を行っていくとともに、執行機関である行政組織（役所）のトップでもある。役所の職員は、日頃から住民や議会との接触によって、部課単位や担当事業を起点とした職階構造の側面で組織を捉え、価値体系としての組織としての役所を全体として認識しにくくなっているのではないかと考えられる。

<sup>11</sup> 通常の労働市場にある単なる労働者は企業の外部環境として、また雇用契約にもとづき従業員として内部労働市場に参加している者は内部環境として考えられる。顧客は組織にとって最も重要な参加者であるが、戦略上主要な外部環境を構成している。

<sup>12</sup> Barneyによると、組織とは、様々なケイパビリティのもととなる企業が持つ組織的能力や経営資源など、資源の束であるとしている。貴重で、稀少で、独特で、代替不可能な資源は、競争相手に対して持続的に優位になれるケイパビリティを組織に提供するという理論。

### 3.4 行政組織における組織風土改革の課題

田尾（田中ほか（1991）より引用）の1983年の調査結果からは、制度や構造における多様さは企業の方が著しいにもかかわらず、組織風土の認知の分散が自治体の方で大きいことに注目し、自治体では組織に対する成員の認知が一つに集約されず、それぞれの個人が比較的バラバラに組織を見ている、つまり、拡散的で、自治体では組織文化の凝集度が低い傾向にあることが示唆されている。この結果から考えると、自治体では明示された目標に向けて成員をすべてアクティブに動員し動機づけるような組織文化は醸成できていないといわざるをえない。

前述のように、行政組織において組織の境界が曖昧であるということは、成員の認知で成立する組織風土を特定する「組織の範囲」が不明確であることを意味し、組織の戦略決定の困難さにつながるものが予測されると同時に、組織環境の変化に適応するための組織風土および成員の行動のあるべき姿に対する説得力の欠如にも影響するものと考えられる。

田中（1994）が指摘したように、地方自治体の行政組織の変革については、①職員自身の自己変革、②自己と他者（組織内対人関係）との関係変革、③中央政府（上級団体）との関係変革、④地域住民との関係変革、といった多面的・重層的構造であると主張し、これらの同時的・計画的変革を達成していく必要性和、変革の結果のみでなく、その結果にいたる変革過程が重要であると思われる。

変化する環境においては、基礎自治体の行政組織は、「訓練された無能力」や「規範の神聖化」、「情報のゆがみ」などの逆機能や、稟議制の問題点としての「能率の低下」、「責任の分散」、「指導力の不足」などが顕在化することも予想される。また、秘密主義や非人間性などの内向的・閉鎖的な特徴から、情報公開や地域ニーズの公聴については必然的に消極的となり、既存の規則や規定方針をひたすらに遵守し続けるという弊害が起こりうることも否めない（澤田，2009）。

住民も「お上意識」のもとで官僚制の合理性を受け入れ、行政組織の意思決定については大きな関心を払ってこなかったため、このような日本型官僚制は、組織に機能障害を与えるのみではなく、官僚制的な人間の類型を造出することにより官僚制自体の改革を妨げている（辻，2001）という指摘もある。

地方自治体の行政組織を取り巻く環境が大きく変わる中、限られた資源を活用し、多様で複雑な課題には、官僚制的組織運営では対応できず、行政経営的・戦略的マネジメントと、より自律的な組織行動が求められていると考えられる。したがって、今後は行政経営の視点に立った行政組織のあり方と機能を発揮するための組織風土および職員の意識や行動の変革について議論を進め、地方自治体の組織風土特性を踏まえた上で、新たな組織変革モデルを構築し、実現のための具体的取組みについて提示していくことが必要である。

### 第3部 首長ビジョン実現に関する実践的研究

首長ビジョン具現化のプロセスと行政組織の変革への影響：  
行政組織風土改革に関する経年調査結果

## 4. 「行政組織の組織風土改革に関する実態調査」の結果にもとづく現状認識

### 4.1 問題意識

近年はマニフェストを掲げて住民の負託を受けた首長が改選される例が増加し<sup>13</sup>、国からの定数削減の要請とともに、長年慣習的に行われてきた業務のやり方は見直しを迫られている<sup>14</sup>。公のためにと継続されてきた事業は、「事業仕分け」などによって目的や使命を説明できない場合は廃止や民間に任せるなど、行政組織職員および組織の説明能力や成果に対する責任も厳しく問われるようになってきた。

このような状況の下、行政組織において、個人の意識の改革と組織風土の改革は、首長のリーダーシップとどのように関連付けられているのであろうか、さらに組織風土の改革は実効性をあげているのであろうか。また、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、行政組織はどのようにして組織および職員の価値観や行動規範を変えることができるのかということをはっきりと明らかにする必要がある。

民間では、企業風土や体質面にまで踏み込んで変革を進めた企業の業績回復した例が報告されているが<sup>15</sup>、行政組織における組織風土や体質改革については事例報告がほとんどで<sup>16</sup>、体系的な研究は少ない。

地方分権の形態（国からの通達による総合計画策定、条例制定、組織構造など）は整えられても、それが本当に目指す地域の姿を実現するための組織として機能しなければ、国が目指す地方主権による自治体経営の実現は困難であろう。企業のように、経営環境の変

<sup>13</sup> 2010年3月末時点で全国1727市区町村の首長のうち、130人の市区町村長が早稲田大学マニフェスト研究会（北川正恭元三重県知事主宰）の会員になっている。（早稲田大学マニフェスト研究所 HP: <http://www.maniken.jp/>）

<sup>14</sup> 首長の改選後、カラ出張や架空経費計上や消耗品費の不適正経理による資金プールなど、複数の自治体において行政組織の不正問題が顕在化するケースが増えている。（2009年に森田健知事が初当選した千葉県では、2008年までに約40億円の不適正経理が発覚し、今年、県が業務上横領容疑などで告訴していた元職員4人を警察が書類送検した。）

<sup>15</sup> 1981年から2001年までジャック・ウェルチがCEOを務めたGEでは、官僚的体質の変革を目指した「ワークアウト」の実践（宮本純一訳『ジャック・ウェルチ わが経営 上・下』日本経済新聞社、2001年）や、IBMのCEOであったガースナーによる「成功を収めてきた組織に特有の問題」（山岡洋一・高遠裕子訳『巨像も踊る』日本経済新聞社、2002年、p.245）としてとらえた企業文化の変革などがあげられる。また、「労政時報」第3754号（労務行政研究所、2009年7月）では「企業風土改革」の特集を組み、デンソー、NTTコムウェア、キューピー、武蔵野、KUURAKU GROUPなどの企業の風土改革事例を紹介している。また、テルモの全社的組織風土改革の事例（日本能率協会人材センター（2005）. 巻頭インタビュー：「生き残るには風土の変革しかない」 人材教育 vol.17 No.11, 6-12；溝上憲文（2009）. 「14期連続増収、人切りなし—テルモ快走の秘密—」プレジデント 47, 102-104）などでは、組織風土改革による業績向上が強調されている。

<sup>16</sup> 三重県の北川前知事による「さわやか運動」（元吉由紀子（2007）. どうすれば役所は変われるのか 日本経済新聞社、他）、横浜市の中田前市長による「横浜市リバイバルプラン」にもとづく改革（元吉、前掲；南学、上山信一（2004）. 横浜市改革エンジンフル稼働 東洋経済新報社）、福岡市の「DNA運動」（岡崎真弓（2004）「自治体の経営改革 業務改善運動の役割と課題」 経営戦略研究 vol.2, 5-19 大和総研）、尼崎市の「YAA るぞカップ（全庁的改善改革運動）」（岡崎、前出）、札幌市の「DR運動（ダイナミック・リファイン・プログラム）」（佐藤勉（2003）「持続可能な行政評価に向けて～組織風土改革の重要性～」 NRI 地域経営ニューズレター vol.5 1-7 野村総合研究所）など、行政組織の風土改革に関する事例が紹介されている。



化への適応が生き残りの条件である組織とは異なる特性を行政組織が持っているとしても、同様に環境変化への適応ができなければ、組織は機能不全に陥るおそれがある。

2009年の予備調査結果（宮入，2009）に関して、どのような要因が行政組織の改革実現に寄与するのかについて詳細分析を行い、仮説モデルを設定した。

## 4.2 予備調査結果の分析

### 4.2.1 「行政組織の組織風土改革に関する実態調査」の概要

2009年7月に実施した「行政組織の組織風土改革に関する実態調査」の概要は以下のとおりである。本調査の目的は、行政組織における風土改革の捉え方や仕組みの現状を把握し、行政組織の変革に関してどのような課題があるのかを探索することで、今後の自治体経営のあり方について示唆を得ることであった。

- (1) 調査期間： 平成21年7月1日～7月21日（3週間）
- (2) 調査方法： 質問紙によるアンケート調査（首長宛てに郵送）  
（郵送後、希望者には質問票の電子データをメール添付にて送付）
- (3) 調査対象： 人口1万人以上の全国都道府県庁および市町村区役所 1362件
- (4) 回収件数： 509件（回収率 37.4%）

（回答内訳） 都府県:28、市:337（内、政令指定都市13）、区:6、町村:136、不明:2  
調査内容としては、首長宛ての質問と行政改革推進の担当部署宛ての二部に分かれている。

- (1)首長宛て質問：
  - 行政改革に関する首長の期待と評価
  - 首長のマニフェスト内容と総合計画への反映
- (2)担当部署宛て質問
  - 行政組織の経営理念と目指す姿の明示
  - 組織改革の前提となる条件整備、評価・昇格などの制度整備の状況
  - 制度の運用実態、活動など取り組み状況とその成果
  - 当該組織における組織風土改革・職員意識改革の考え方と具体的方策
  - 現状の改革の取り組みに対する問題点の認識

### 4.2.2 調査結果からの示唆

調査から抽出された主要な結果は、以下のようになった。

#### (1) 首長に関する回答結果（全体）

**結果1：** ほぼ全ての首長は役所の風土・体質、職員の意識改革が必要だと感じているが、実際に職員が改革に意欲的に取り組み、能力を発揮していると感じている首長は43.0%であった。

**結果2：** （マニフェストがある場合）マニフェストに組織や職員意識の改革について項目を入れているのは69.1%であった。

**結果3：** （マニフェストがある場合）マニフェストが総合計画に十分に反映されているのは全体の63.1%であった。

## (2) 担当部署からの回答結果（全体）

**結果 1：** 自治体全体（地域）と行政組織（役所）の境界線が不明確で、混同し、行政組織自体の理念やビジョンが示されていない。

行政組織（役所）としての経営理念、役割、使命が明記されているかについては、39.2%が「いいえ」または「どちらともいえない」。ビジョンや目指す姿の明記については、55.5%が「いいえ」または「どちらともいえない」と答えている。

行政組織（役所）としての経営理念、役割、使命については10%が、ビジョンや目指す姿については20%が、地域のそれと混同していた。

**結果 2：** マニフェストが総計に反映されているかどうかを首長の在任年数別で見ると、2期（5年）以上だと77.5%が反映されていると答えているが、1期目の首長では54.7%にとどまっている。在任年数でマニフェスト反映度が違うということが伺える。

**結果 3：** 首長がマニフェストに組織や職員の改革をうたっているところほど、総計やその他施策に行政組織としての理念やビジョン、組織風土や職員の意識改革を明確に打ち出している傾向が強く、実効性のある取り組みが行われる可能性が高い。

マニフェストに組織・職員意識の改革内容がある場合、総計などの項目にも盛り込まれ、制度やしきみとして展開されている傾向が伺える。

**結果 4：** 行政組織の風土改革、職員の意識改革について表示しているのは全体の63.7%であった。また、表記があるうちの70%は、形式的に項目だけが書かれているものであった。また、示された箇所があるもののうちの3分の2は「職員の意識改革」の表記があったが、「組織風土やその改革」についての表記は、「ある」といううちの25%にとどまり、これは、全回答数の15%であった。また、職員意識の改革の項目については、実行プランまで表記されていたものでも、その内容は(集合)研修の実施というものがほとんどとなっていた。

これらのことから、行政組織においては、未だ組織風土の改革について十分な認識や合意はされていないと考えられ、「個人の意識」について問題意識があったとしても、組織風土の問題という認識には至っていないということが伺える。

前述のように、行政組織においては組織の境界について明確な認識がされにくく、その結果、対象となる組織の組織風土についての認識も曖昧となっていることから、改革の対象は組織よりも「個人の意識」と捉えられる傾向があるといえるかもしれない。

### 4.2.3 クロス集計結果

宮入（2009）による予備調査の結果をもとに、(1) 首長が組織風土・体質および職員意識の改革について重視しているかどうか、(2) 首長が掲げた改革ビジョンが計画に反映され、具体的なしきみが導入されているかどうか、そして、(3) 役所としての理念やビジョンが明文化されているかどうか、という点から変革の要因および改革実現の前提条件について推察していきたい。

### (1) 首長の組織風土・体質および職員意識の改革について重視度合と計画への反映

まず、首長がどの程度、組織風土・体質および職員意識の改革について重視しているかについては、首長に対する質問として「行政組織の風土・体質や職員の改革を必要と感じているか」(Q1)と、「首長の選挙時のマニフェスト(公約)の中に、行政組織や職員の改革に関する項目(要素)は入っていたか」(Q4-1)の質問に「はい」と回答したものに関して、クロス集計で「総合計画もしくは行政改革に関するプランの中に、行政組織の風土・体質、職員の意識に関する改革の項目があるか」(Q29-1)の結果を見た。

表1のように、首長が組織風土・職員意識の改革の必要性を感じている場合は約3分の2が総合計画等に明記されており、明記されていないと答えた自治体の約2倍となっている。また、マニフェストの中に組織風土・体質や職員意識の改革に関する項目がある場合は、約半数で計画の中に組織風土・職員意識の改革に関する項目が明記されており、明記されていないと答えた自治体の約3倍となっている。マニフェストの中にこの項目がないと10%しか明記されていないことから、首長が組織風土・職員意識の改革を強く意識しているかどうかということが影響を与えていると考えられる。

表 1. 組織風土・職員意識改革に対する首長の認識(Q1)およびマニフェストへの明示(Q4)と総合計画等での項目の有無(Q29)

Q29	ある(%)	ない(%)
Q1 必要と感じている	63.4	30.1
Q4 項目あり	49.5	17.3

注：Q1；「首長が組織風土・職員意識の改革を必要と感じている」、Q4；「マニフェストの中に組織風土・体質や職員意識の改革に関する項目がある」、Q29；「総合計画や行政改革プランに組織風土・職員意識の改革に関する項目が明記されているかどうか」

### (2) 首長の改革ビジョンの計画への反映、および具体的なしくみの導入

次に、首長が掲げた改革ビジョンが計画に反映され、具体的なしくみが導入されているかどうかについては、「首長のマニフェストは、総合計画(基本構想、基本計画、実施計画)の中に十分に反映されているか」(Q5)の回答に関して、「全庁的に改善活動を推進する仕組みがあるか」(Q8-1)どうかをクロス集計した。

表2のように、首長のマニフェストが総合計画等に十分反映されている場合は、そうでない場合に比べ、改善活動を推進する仕組みが導入されている割合が約7倍となっており、また、仕組みがないと答えた自治体を約10ポイント上回っている。

表 2. 首長のマニフェストが総合計画に十分に反映されている(Q5)場合に、全庁的に改善活動を推進する仕組みがあるかどうか(Q8-1)

Q5	Q8-1,	ある(%)	ない(%)
十分反映されている		36.8	27.0
十分反映されていない		5.4	5.6

また、全庁的に改善活動を推進する仕組みがある(Q8-1)場合、「改善活動の件数は、役所全体でここ2～3年で増えているか」(Q8-2)かについて、首長のマニフェストが総合計画に十分反映されているかどうか(Q5)による差を見てみると、表3のように、反映されている場合はそうでない場合に比べて改善活動の件数が増えている割合が多く、横ばい(変わらない)と合わせると、約54%と、十分反映されていない場合の約7倍となっている。

表3. ここ2～3年で改善活動の件数は増えているかどうか(Q8-2)

Q5 \ Q8-2	増えている(%)	減っている(%)	変わらない(%)
十分反映されている	25.4	8.3	28.9
十分反映されていない	3.9	1.3	3.9

Q5の回答に関して、『組織運営方針』や『組織目標管理』の仕組みがあるか(Q14-1)どうかについては、表4のように、マニフェストが総合計画等に十分に反映されている場合は、反映されていない場合よりも仕組みの整備が約7倍多かったが、反映されていても仕組みが導入されていない場合も、ほぼ同程度の割合であった。

表4. 「組織運営方針」や「組織目標管理」の仕組みがあるかどうか(Q14-1)

Q14-1, Q5	ある(%)	ない(%)
十分反映されている	33.2	29.3
十分反映されていない	4.9	5.1

「組織運営方針や組織目標管理の仕組みがある」(Q8-1)場合、Q5の回答に関して、「その中で、業務(事業)の成果に関する目標だけでなく、組織としてどのような状態を目指すのか、組織ビジョンを設定しているか」(Q14-3)どうかをクロス集計した。

表5のように、反映されている場合はそうでない場合に比べ、組織ビジョンを設定している割合(45.3%)が設定していないところ(21.2%)の2倍以上、十分反映されていない場合の設定状況の7倍以上となっている。

表5. 組織として目指す状態(組織ビジョン)を設定しているかどうか(Q14-3)

Q5 \ Q14-3	いる(%)	いない(%)
十分反映されている	45.3	21.2
十分反映されていない	6.1	3.3

表6は、首長のマニフェストが総合計画に十分反映されている場合、業務プロセスに関する目標を設定している割合は49%となっており、目標を設定していない割合の2.5倍以上、反映されていない場合の割合(5.8%)の8倍以上となっている。

表 6. 組織目標の中に業務プロセスに関する目標を設定しているかどうか(Q14-4)

Q5 \ Q14-4,	いる(%)	いない(%)
十分反映されている	49.0	18.9
十分反映されていない	5.8	3.4

Q5 の回答に関して、「各部の組織運営方針や組織目標を設定するにあたり、首長と各部長との間で対話をしているか」(Q15-1) と、「一般職員にまで人事評価制度を行っているか」(Q19-1) の結果をクロス集計した。

それぞれ表 7 および表 8 のように、反映されている場合はそうでない場合に比べ、首長と各部長が対話している割合は約 9 倍、一般職員にまで人事評価制度を行っている割合も約 6 倍、ともに反映されていない場合よりも多くなっている。

また、同様に、「業務の成果を評価する仕組み（事務事業評価、施策評価など）を全庁的に導入しているか」(Q26-1) (表 9) と、「総合計画もしくは自治基本条例の中に行政組織（役所全体）をいかに経営（運営）すべきかの理念、もしくは、果たすべき役割・使命が明記されているか」(Q27-1) (表 10)、および、「総合計画もしくは自治基本条例の中に、行政組織（役所全体）が将来地域の中でどういう存在であるべきか、目指す姿（ビジョン）明記されているか」(Q28-1) (表 11) をクロス集計した。それぞれ、反映されている場合はそうでない場合に比べて、成果評価の仕組みの導入している割合が約 9 倍、一般職員対象の人事評価制度実施が約 6 倍、業績評価の仕組みの導入は約 6 倍、役所の理念・役割・使命などの明記が約 9 倍、役所のビジョンの明記が約 9 倍と、全て大幅に高くなっている。

表 7. 組織運営方針や組織目標の設定時に首長と各部長が対話しているかどうか(Q15-1)

Q5 \ Q15-1,	いる(%)	いない(%)
十分反映されている	34.6	21.8
十分反映されていない	4.0	3.8

表 8. 一般職員にまで人事評価制度を行っているかどうか(Q19-1)

Q5 \ Q19-1	いる(%)	いない(%)
十分反映されている	35.3	29.6
十分反映されていない	6.0	4.7

表 9. 業務の成果を評価する仕組みを導入しているかどうか(Q26-1)

Q5 \ Q26-1,	いる(%)	いない(%)
十分反映されている	49.6	13.8
十分反映されていない	7.8	2.8

表 10. 総合計画や自治基本条例の中に役所の理念・役割・使命などが明記されているかどうか(Q27-1)

Q27-1	いる(%)	いない(%)
Q5		
十分反映されている	43.7	11.5
十分反映されていない	4.8	4.3

表 11. 総合計画や自治基本条例の中に役所のビジョンが明記されているかどうか(Q28-1)

Q28-1	いる(%)	いない(%)
Q5		
十分反映されている	33.0	20.1
十分反映されていない	3.5	4.6

また、一般職員にまで人事評価制度を行っている場合(Q19-1)、表 12 のように、改善活動やチャレンジを評価する項目がある場合の方がない場合よりも、マニフェストの中に組織風土・体質や職員意識の改革に関する項目があると約 4 倍、首長のマニフェストが十分に総合計画に反映されていると約 3.5 倍、多くなっている

表 12. 首長のマニフェストに関する項目

Q19-2	ある(%)	ない(%)
Q4 マニフェストに項目あり	53.5	15.1
Q5 十分反映されている	48.8	14.0

注：Q4; 「首長のマニフェストに組織や職員意識の改革に関する項目が入っている」、  
Q5; 「首長のマニフェストが総合計画に十分に反映されている」、Q19-2; 「改善活動やチャレンジを評価する項目があるかどうか」

### (3) 行政組織（役所）としての理念やビジョンと組織風土・職員意識改革の明確化

最後に、行政組織（役所）としての理念やビジョンが掲げられている場合、組織風土・職員意識改革についてどの程度明確にされているかについては、「総合計画もしくは自治基本条例の中に、行政組織（役所全体）をいかに経営（運営）すべきかの理念、もしくは、果たすべき役割・使命が明記されているか」（Q27-1）、および「総合計画もしくは自治基本条例の中に、行政組織（役所全体）が将来地域の中でどういう存在であるべきか、目ざす姿（ビジョン）が明記されているか」（Q28-1）の回答に関して、「総合計画もしくは行政改革に関するプランの中に、行政組織の風土・体質、職員の意識に関する改革の項目があるか」（Q29-1）、および「あなたの役所では、定期的に課内ミーティングを実施している課が多いか」（Q17）の結果をクロス集計した。

表 13 のように、総合計画等の中に役所の組織風土や職員意識の改革に関する項目の有無に関しては、役所の理念・使命の明記がある場合は「ある」という答えは、「いいえ」という答えの約 5 倍、役所のビジョンの明記がある場合は 7.4 倍であった。また表 14 のように、定期的に課内ミーティングを実施している課が多いという割合は、役所の理念・使命

の明記がある場合は「はい」が「いいえ」の 6.7 倍、役所のビジョンの明記がある場合は約 7 倍となっていた。

**表 13. 総合計画や行政改革プランの中に、役所の組織風土や職員意識の改革に関する項目があるかどうか(Q29)**

Q29	ある(%)	ない(%)
Q27 理念・使命の明記	49.8	9.7
Q28 ビジョンの明記	38.6	5.2

**表 14. 定期的に課内ミーティングを実施している課が多いかどうか(Q17)**

Q17	はい(%)	いいえ(%)
Q27 理念・使命の明記	40.9	6.1
Q28 ビジョンの明記	30.5	4.4

#### 4.2.4 考察

以上の分析結果からは、次のような示唆が得られた。

- (1) 首長が組織風土・体質および職員意識の改革について必要性を感じ、マニフェストにも明記している場合、総合計画や行政改革プランに組織風土・職員意識の改革に関する項目が明記される可能性が高まる。

首長が地域ビジョンを実現するためには行政組織（役所）の組織風土・体質や職員意識のあり方に関して問題意識を持ち、それをマニフェストにも明記することによって、具体的な計画に反映されていくことが考えられる。

- (2) 首長のマニフェストに掲げられた改革ビジョンが計画に反映されることで、改善活動や新たなチャレンジを評価するような制度の導入がされ、改善活動を促進する要因となる。

首長のマニフェストが総合計画（基本構想、基本計画、実施計画）に十分に反映されている(Q5)場合、クロス集計結果からは、反映されていない場合と比較して、以下の項目に関して相対的に実現している割合が高くなる。

- ・全庁的に改善活動を推進する仕組みがある(Q8-1)
- ・ここ 2～3 年で改善活動の件数は増えている(Q8-2)
- ・組織として目指す状態（組織ビジョン）を設定している(Q14-3)
- ・組織目標の中に業務プロセスに関する目標を設定している(Q14-4)
- ・組織運営方針や組織目標の設定時に首長と各部長が対話している(Q15)
- ・一般職員にまで人事評価制度を行っている(Q19-1)
- ・業務の成果を評価する仕組みを導入している(Q26)
- ・総合計画や自治基本条例の中に役所の理念・役割・使命などが明記されている(Q27)
- ・総合計画や自治基本条例の中に役所のビジョンが明記されている(Q28)

・改善活動やチャレンジを評価する項目がある(Q19-2)

以上のことから、首長のマニフェストが総合計画等に十分に反映されることは、マニフェストに掲げた政策の執行機関である行政組織（役所）の理念・役割・使命、そしてビジョンが明記され、その実現のために各部署が組織ビジョンやそこに至る業務プロセスの目標を首長と部長が対話を通して設定するようになる。業務の成果を評価する仕組みや改善活動を推進する仕組みを導入し、成果や職員の活動を評価する、という PDS<sup>17</sup>サイクルが回る可能性を高めるだろう。

(3) 総合計画や自治基本条例の中に行政組織（役所）としての理念やビジョンが明記されている場合、組織風土・職員意識改革に関する項目が総合計画や行政改革プランの中に明記され、定期的に課内ミーティングを実施している割合が高くなっている。

このことは、行政組織（役所）の理念やビジョンを明記することで、その実現のための組織風土や職員意識の改革の必要性を認識させ、部署や職員個々人の役割や仕事の仕方などについて、課内ミーティングでのコミュニケーションを通じて見直していくプロセスにつながっていく可能性を高めると推察される。

以上のように、本章では、「行政組織の組織風土改革に関する実態調査」（宮入, 2009）を詳細に分析した結果から、首長が行政組織や職員に関する改革意向を強く打ち出し、マニフェストにも明記した上で、その後の具体的計画や計画実施のための仕組み・制度などに反映させることで、職場でのコミュニケーションや改善行動を通じて実現されていく可能性が高まることが示唆された。

これらを総合して、首長がマニフェストに明記したビジョンがどのように行政組織に受け入れられ、組織や個人の変革を通して実現されていくのかについて、図2のように仮説モデルを設定した（宮入, 2011）。

---

<sup>17</sup>行政組織における Plan(計画)→Do(実行)→See(検証)とは、総合計画を策定し(P)、組織目標管理によって各担当が事業を遂行し(D)→その結果を人事評価制度にもとづき評価する(S)。その上で事務事業評価などの行政評価に反映させて、次の計画に再び反映させていく、という一連の流れをさす。



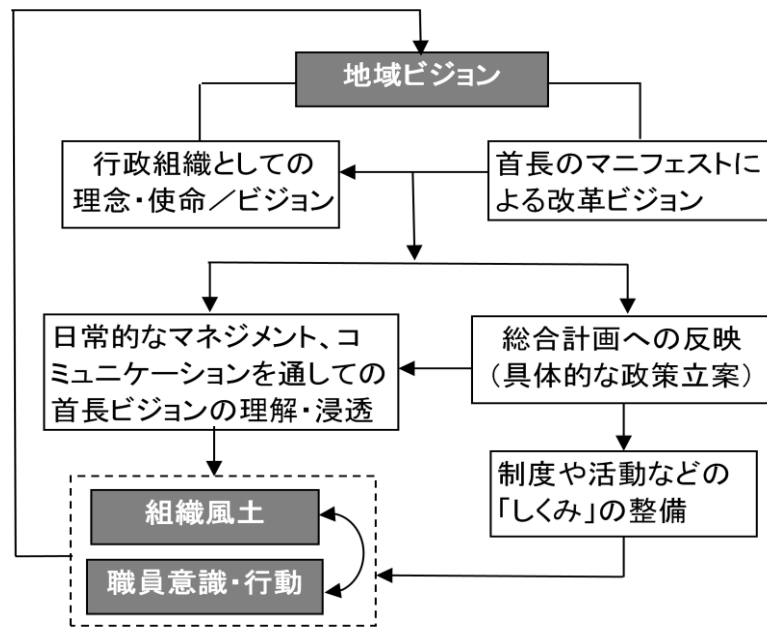


図2. 首長ビジョンを起点とした行政組織風土改革モデル

すなわち、地域ビジョンを実現するために、首長のマニフェストの中に「いつまでに、何を、どのように」行うのか、さらにそのために必要な改革を掲げることにより、行政組織としての理念・使命、およびどのような行政組織を目指すのかという組織ビジョンが、課題とともに明確となる。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。目指すべき状態や課題については、日常的管理を通して、職場レベルでのコミュニケーションが促進されることで、首長ビジョンが理解され、浸透していく。一方、組織全体として取り組む活動や評価制度などの整備、活用が促進されることで、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る。首長ビジョンを実現するような組織風土は、所属職員の意識や行動にも影響を与え、相互に関係しながら行政組織の変革が行われていくだろうと仮定した。

## 5. 地方自治体における地域ビジョンの実現とマニフェストの影響

### 5.1 首長ビジョンとしてのローカル・マニフェスト

マニフェストとは、目指すべき組織ビジョンとそれを実現するために必要な政策を数値目標、期限、財源、工程表付きで明示した選挙公約である（北川, 2006）。政党や首長が任期中に行う政策を事前に明らかにすることで、有権者が政権や候補者の選択をすることができる。

選挙で掲げた政策を着実に実行することによって有権者の信頼を得ることを目的として導入されたマニフェストは、2003年7月の統一地方選挙後のローカル・マニフェストによる選挙で、全国的に広まった。住民は自らの意思を反映させた政策を選択することが可能となり、地方の実情に合った政策を行う自治体への変革を進める原動力ともなっている。マニフェストをもって当選すると、それが自治体の政策として実現されることが期待され、地方自治体における行政組織の役割は、国の政策執行機関から、住民に支持された政策（マニフェスト）を実行するための執行機関へと変わりつつある。

従来の総合計画は、「行政の継続性を担保するため国が市町村に策定を義務付けた計画」（佐々木, 2007）であったために、「首長の任期や公約には敏感に反応しなかった」（村林, 2010）。しかし、マニフェストによって当選した首長のもとでは、「総合計画は必然的に組織全体のミッションとビジョンを明らかにし、主な目標と目的を決め、それによって組織全体で市民との公約を果たすように仕向ける」（村林, 2010）必要が生じてくる。

行政組織においてマニフェストに基づいた政策の実行過程としては、具体的に計画に反映し（長期→短期）、予算化された上で、PDS サイクルを介して実行されるシステムとなっているといえる。このような組織運営システムのサイクルにマニフェスト型首長が行政組織のトップとして実行過程に介入した場合、現実の行政組織の事務事業の根拠となっている総合計画の見直しを含め、行政改革をどのように推進することができるのであろうか。

宮入(2009)の調査結果では、「首長のマニフェストがどの程度総合計画に反映されているか」という問いに対して、在任年数別でみると、2期（5年）以上では77.5%が反映されているが、1期目の首長では54.7%にとどまっている。住民の負託を受けたリーダーとしての首長がマニフェストに示したビジョンを行政組織がいかにして受け止め、しくみとして導入し、職員が実現のために行動するようになるのか、という変革プロセスの変数を明らかにする必要があるだろう。

宮入（2009年）の結果から、首長のマニフェストに示されたビジョンが、行政組織のトップのリーダーシップのもとで計画に反映され、制度やしくみなどを整えることが、改革の前提条件となっていることが浮かんできた。さらに、これらの制度や仕組みをどのように運用していくのか、そのための職員のモチベーションや能力をどうやって高めるのか、ということが現状の課題となっていると推察される。

2000年4月の地方分権一括法施行後、地方分権改革の流れが加速され、2003年以降、マニフェスト（政策綱領）を掲げて首長選挙に臨むことが一般的になってきた<sup>18</sup>。マニフ

<sup>18</sup> 2003年4月の知事選では、全国の首長の中で初めて、岩手県の増田前知事がマニフェストを掲げて選挙戦に臨み、3選を果たした。2年間で公共事業費を3割削減、事務事業の見直しで4年間に200億

エストは、選挙の際に有権者に対して就任後の政策を明示し、約束するものであり、首長が有権者の直接選挙によって選ばれる日本の地方自治体においては、「ローカル・マニフェスト」として定着しつつある。

マニフェストは、当選後にどのような政策をいつまでに実施するか、数値目標を示し、財源をどのように確保するかなども明示しているところが従来の「公約」との違いであるといわれる。政党や首長が任期中に行う政策を事前に明らかにすることで、有権者が政権や候補者の選択をすることができる。日本では、2003年に北川前三重県知事が、地方でローカル・マニフェストを掲げた選挙を提唱し、2003年7月の統一地方選挙において改革派知事らが賛同して広がった<sup>19</sup>。

2007年4月の公職選挙法改正により、それまで地方選で使う「運動用文書図画」は、はがきの郵送しか認められていなかったのが、首長選に限り、選管に届け出た2種類以内のビラ（マニフェスト）の配布が新たに認められた<sup>20</sup>。その結果、2007年4月の統一地方選挙では、首長が選挙時にマニフェストを掲げて当選したという自治体は、都道府県 66.0%（31団体）、市・区 45.6%（227団体）、町 23.9%（69団体）、村 18.6%（11団体）となっている（三菱総研, 2007）。

マニフェストは、首長が目指す地域の姿、ビジョンを描き、「どのような政策を実行する予定なのかを検証可能な形で有権者の前に示す」とともに、「どのくらいの予算を使ってどれほどのことをいつまでにやるのか、またある政策を行うとどれだけの効果があるのか、その根拠が示され、検証できるように作られ」たものである（日本経済調査協議会, 2006）。

選挙時にマニフェストを掲げて当選した首長は、マニフェストの達成状況で在任中のパフォーマンスが評価され、次の選挙でその成否が問われることになる。そのため首長は、できるだけ早くマニフェストで示した事項を実行に移したいわけであるが、地方自治体においては総合計画という最上位の計画のもとに施策や事業を展開しており、マニフェストと総合計画との連動が必要となる。

## 5.2 予備調査結果からの示唆

新任の首長が前任者と異なる新たなビジョンを掲げて就任する場合は、現行の総合計画の大幅な見直し、新たな施策の実施等に要する予算確保のために、既存事業の見直しが必要となってくる。マニフェストに掲げられた首長のビジョンを実現するためには、総合計画との連動が主流となっているが、2007年の三菱総研の調査によると、首長がマニフェストを掲げて当選した市・区 227団体の 29.6%、町 69団体の 44.9%で総合計画がマニフェストには「対応していない」または「検討中」となっていた（三菱総研, 2007）。

また、予備調査である「行政組織の組織風土改革に関する実態調査」の結果（宮入, 2009）

---

円の一般財源を生み出し、2年間でサービス業の雇用を1万5,000人創出することなどを掲げた。

<sup>19</sup> 2003年4月13日に実施された統一地方選挙において、知事候補者10名以上がローカル・マニフェストを作成して選挙に臨み、増田宏也氏（岩手県）、松沢成文氏（神奈川県）、西川一成氏（福井県）、麻生渡氏（福岡県）、古川康氏（佐賀県）の5氏が当選した。

<sup>20</sup> 知事選は10万～30万枚、政令指定市長選は7万枚、一般市長選は1万6千枚、町村長選挙は5千枚の配布が認められた。（朝日新聞 2007/2/22 朝刊）。

からは、首長のマニフェストが総合計画や集中改革プランに反映されている割合を首長の在任年数別で見ると、2期（5年）以上だと77.5%が反映されていると答えているが、1期目の首長では54.7%にとどまっており、在任年数でマニフェストの反映度が違うことが伺えた。

総合計画は、1969年の地方自治法の改正によって基本自治体において策定が求められたため、10年から15年にわたる長期の総合計画が何回かにわたって策定されていた。2011年にこの規定は廃止されたが、その後も総合計画またはそれに替わる「市政運営の指針」など、自治体が自主的に作成、運用がされている。

従来の総合計画は、「行政の継続性を担保するため国が市町村に策定を義務付けた計画」（佐々木, 2007）であったために、「首長の任期や公約には敏感に反応しなかった」（村林, 2010）。しかし、マニフェストによって当選した首長のもとでは、「総合計画は必然的に組織全体のミッションとビジョンを明らかにし、主な目標と目的を決め、それによって組織全体で市民との公約を果たすように仕向ける」（村林, 2010）必要が生じてくるため、総合計画はマニフェスト実行のツールであると位置づけられる。

地方自治体の行政組織が首長を通して住民のニーズに応え、それを実現させる方法は、まずマニフェストに掲げた政策を総合計画に反映させ、中期経営計画と集中改革プランの策定、年度予算への具体化と条例の制定が必要である。自治体の行政計画（長期計画、中期計画、実施計画）は首長のマニフェストを具体化する内容のものでなければならない（佐々木, 2007）が、首長の就任時期やマニフェストの内容とすでに実施されている計画との乖離がある場合には、首長のマニフェストがただちに計画に反映されにくい事態が生じることになる。

宮入（2011）によると、首長のマニフェストに示されたビジョンがトップのリーダーシップのもとで計画に反映され、制度やしきみなどを整えることが、改革の前提条件となっていることが示唆されていることから、マニフェストと総合計画の連動は重要といえる。

## 6. 首長ビジョンの実現のための行政組織変革モデル

首長がマニフェストに明記したビジョンがどのように行政組織に受け入れられ、組織や個人の意識改革や行動にどういった影響を与えるのだろうか。この点について、図2で提示した仮説モデルをもとに、次のような説明変数と従属変数による因果モデルを設定した。

説明変数としては、首長がマニフェストに地域ビジョンおよびそれを実現する執行機関としての行政組織が目指す姿を明確化し、そのための課題を設定すると同時に、それを職員に対して直接双方向の対話を通して伝えていくことなどの変数を導入する。また、官僚制組織構造特性を持つ行政組織において重要と思われる、管理職が首長ビジョンを理解し、職場や住民に対して自分の言葉で説明することで、日常のマネジメントを通して与える影響も説明変数として導入する。さらに、現在、地方自治体において一般的に行われている事務事業評価は、もともと行政職員の意識改革を目的に導入されたが、事業の目的や成果目標の設定を通して、コスト意識を高めるしくみとして、説明変数とした。図3は、各変数間を因果モデルとして示したものである。

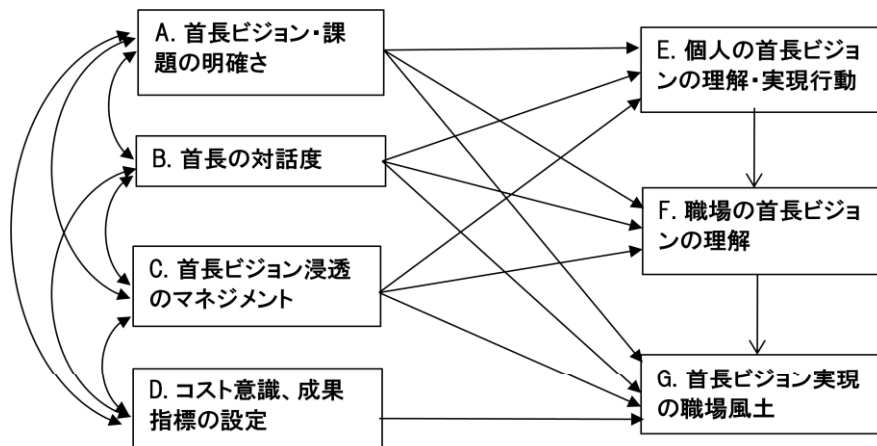


図3. 首長ビジョン実現のための因果モデル

「個人の首長ビジョンに対する理解やそれを実現しようとする行動」(E) および「職場における首長ビジョンの理解」(F) は、「首長によるビジョンおよび課題の明確さ」(A) と「首長が職員に対話を通して理解させる」(B) ことから影響を受け、また「首長のビジョンを職場に伝え、働きかけるマネジメント」(C) や事務事業評価などの制度を通して「コスト意識や成果目標・指標の設定」(D) からも影響を受けると考える。これらの説明変数は、トップおよびマネジメントのリーダーシップと制度化された評価のしくみという、それぞれ変革要因として測定および操作可能の変数と捉えられる。

一方、従属変数としての「個人の首長ビジョンに対する理解やそれを実現しようとする行動」(E) は「職場における首長ビジョンの理解」(F) を促進し、それが「首長のビジョンを実現するための職員意識や行動を規範とする職場風土」(G) に影響を与えるであろう。

本研究は基本的に図3の枠組みに則り、具体的にどのような組織変数を操作することが「首長のビジョンを実現するための職員意識や行動を規範とする職場風土」(G) の醸成に寄与するかを検討していくことを目的とする。

## 7. 首長ビジョン実現のための行政組織の変革要因の分析

### 7.1 はじめに

マニフェスト型首長が行政組織のトップとして就任した場合、地方自治体における組織運営システムのPDSサイクルの中で、既存の事業の根拠となっている総合計画や実施計画の見直しを含め、どのように行政改革が推進されるのだろうか。また、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を行えばよいのだろうか。

本章では、就任1年未満の首長を対象にK市で2010年に行った「行政組織の変革に関する調査」と2012年にその後の追調査を実施した結果を比較し、首長がマニフェストに掲げたビジョンがどのように行政組織および職員意識の変革に影響を与えるのかについて考察していきたい。

### 7.2 K市の事例～K市における行政組織風土改革に関する経年調査結果

#### 7.2.1 K市の総合計画とマニフェストによる行政改革の経緯

K市は1954年（昭和29年）に市制がスタートし、2009年（平成21年）に現市長が6代目市長に就任するまでの55年間で5人が市長を務めた。1993年から4期16年にわたる本多前市長の就任中は、1991年に策定した第三次総合計画を1996年に改訂し、2005年（平成17年）に隣町と合併、新線の開業や沿線の開発などで人口も増加し、2008年には中核市となった<sup>21</sup>。

2009年11月、不出馬を宣言した前市長の長期保守体制の改革をマニフェストに掲げて立候補した現市長が、過半数の票を獲得し初当選した。現市長の就任当時、K市は2千200億円の赤字を抱え、東京のベッドタウンとして税収を支えた団塊の世代の高齢化が課題となってきた。

現市長は、「主体的な市民による地域活動を広げる」というビジョンを掲げ、実現のためのマニフェストを作成した。マニフェストには、「8つの宣言」に関して118項目にわたる具体的な施策が期間とともに提示されている。

「8つの宣言」：

1. トップの決断、2. むだ使い総点検、3. 市民参加、4. 命と生活を守る、5. 人材こそ宝、6. 住みたいまちに、7. 新しい産業づくり、8. S地区版マニフェストプラス10

「トップの決断」には「市職員の意識改革」、「地方分権」、「議会改革」が盛り込まれ、また、マニフェストに掲載した事業の「実施手順」として、2011年度に総合計画の見直しに着手することを明記している。

2011年12月の「マニフェスト中間報告」<sup>22</sup>では、現市長は、職員の意識改革として、「保

<sup>21</sup> K市ホームページ「K市の歴史」より

<sup>22</sup> 2011年12月に秋山市長のマニフェストの進捗状況について「マニフェスト中間報告」が出され、118件中達成済み33件(28.0%)、着手・一部達成64件(54.2%)、未着手7件(5.9%)、就任後に見直しが

守的な考えを捨てて、そもそも論から仕事を見直す。ゼロベースで行う必要があった。」と、当時の状況を振り返っている。また、「むだ使い総点検」では、「人件費や事業計画費用の見直しを行い、事業仕分けで上がってきた意見を行政がどのように変えていくか、すべてオープンにしていく。」として、2009年11月の就任後初の議会となる12月定例会で「事業仕分け」による行財政改革を含む所信表明を行なった。社会保障費の増大などで厳しさを増す市財政について、選挙公約だった行財政改革の中心に事業仕分けを据える考えを示した<sup>23</sup>。

K市における総合計画の基本構想は2001年から2015年までの15カ年の計画となっていたが、新市長就任時は、5年ごとの中期基本計画の策定作業が始まる時期であった(図4)。

年度	2004 H16	2005 H17	2006 H18	2007 H19	2008 H20	2009 H21	2010 H22	2011 H23	2012 H24	2013 H25	2014 H26	2015 H27
市長 マニフェスト							新市長					
総合計画・基本構想	基本構想(H13~H27: 15年計画)											
総合計画・基本計画	前期基本計画		中期基本計画				後期基本計画					
実施計画	第二次		第三次		第四次			第五次			第六次	
行政改革(集中改革プラン)					集中改革プラン							

図4. K市長マニフェストと総合計画等との関係

## 7.2.2 行政組織の変革に関する調査

就任1年未満の首長を対象に、首長がマニフェストに掲げたビジョンがどのように行政組織および職員意識の変革に影響を与えるのかについて、「行政組織の変革に関する調査」を実施した。

- 1) **調査の目的:** 就任1年未満のK市の首長ビジョン(マニフェスト)が、総合計画等に反映される前後について調査時期ごとに比較し、K市職員の意識・行動変革に影響を及ぼす要因とプロセスについて検討する。
- 2) **調査時期:** 第1回 2010年(平成22年)10月4日~10月15日(2週間)  
第2回 2012年(平成24年)7月11日~17日(1週間)
- 3) **調査対象:** K市本庁を中心とした正職員
- 4) **調査方法:** 質問紙による無記名のアンケート調査。調査の窓口となっている行政改

必要だった項目など「その他」14件(11.9%)となった(K市HPより)。

<sup>23</sup> K市では、2010年8月に第1回、2011年2月に第2回、同年8月に第3回の事業仕分けが実施され、合計56事業について評価された。その後も毎年1回継続され、2013年8月に第5回が実施され、延べ72事業が仕分け人によって評価されている(K市HP)。

革推進課から調査票を各課単位で配布してもらった。無記名の回答用紙を各自で各課の回収用封筒に任意に投函してもらい、事務局で回収した封筒を直接受け取った。

- 5) 調査項目： 質問項目については、それぞれ付録2 および付録3 のとおりである。  
 6) 回答件数： 第1回： 536件（回収率 53.6%： 有効回答 517件）  
 第2回： 742件（回収率 53.0%： 有効回答 704件）  
 7) 回答者属性（人）： 回答者の属性は、表15 のようになった。

表 15. 回答者属性

		2010年(H22)	2012年(H24)
(1)性別	男	389 (75.2%)	479 (68.0%)
	女	116 (22.5%)	216 (30.7%)
	不明	12 (2.3%)	9 (1.3%)
(2)年齢	20代	77 (14.9%)	133 (18.9%)
	30代	149 (28.8%)	171 (24.3%)
	40代	137 (26.5%)	188 (26.7%)
	50代	139 (26.9%)	203 (28.8%)
	不明	15 (2.9%)	9 (1.3%)
(3)勤続年数	3～9年	150 (29.0%)	243 (34.5%)
	10～19年	130 (25.1%)	125 (17.8%)
	20～29年	112 (21.7%)	157 (22.3%)
	30年以上	108 (20.9%)	169 (24.0%)
	不明	17 (3.3%)	10 (1.4%)
(4)職位	一般職	327 (63.2%)	451 (64.1%)
	係長・グループリーダー	113 (21.9%)	163 (23.1%)
	課・室長	50 (9.7%)	68 (9.7%)
	部・次長	8 (1.5%)	12 (1.7%)
	不明	19 (3.7%)	10 (1.4%)
(5)職種	事務系（企画・管理）	264 (51.1%)	361 (51.3%)
	事業系（窓口）	115 (22.2%)	105 (14.9%)
	技術系	77 (14.9%)	126 (17.9%)
	現業系・専門職	39 (7.5%)	95 (13.5%)
	不明	22 (4.3%)	17 (2.4%)
	合計	517 (100.0%)	704 (100.0%)

### 7.2.3 調査結果 一単純集計による K 市における経年比較

調査票は2010年調査では60項目に関して「前首長と比較して」、2012年調査では25項目に関して「現市長就任時と比較して」、「かなり強く感じる」（5点）～「かなり弱く感じる」（1点）までの5段階と、「わからない」にチェックマーク（☑）を記入してもらった。

2010年調査では、首長のビジョンや課題の明確な提示や首長の行動に関するほとんどの項目に関して、前首長よりも強く感じる職員の割合が多かったが、就任時と比較した場合、2012年は弱くなったと感じる割合が全体的に増加している（図5）。

特に、就任時に比べて弱く感じている人の割合が多い項目は、「Q6. 首長は職員に直接話



をする」(2010年18.0%→2012年38.7%)と「Q7.首長は現場の職員の話をよく聞いている」(2010年19.4%→2012年33.3%)となっており、就任時は首長自身が多くの職員と直接話をしたり、現場を回って職員から話を聞いていたのが、経年により減少していることが表れている。

次に、就任時にはマニフェストに掲げたビジョンに関して職員に与えたインパクトが強かったが、就任から2年以上たって、就任前の理想と現実の間で折り合いをつけつつあることがマニフェストに掲げたビジョンの印象を弱めているという状況がうかがえる(弱くなったと感じている割合が、「Q2.首長ビジョンは時代の要請や地域のニーズに合っている」(2010年8.5%→2012年15.6%)と「Q3.首長ビジョンに職員は共感し、実現したい」(2010年14.6%→2012年24.2%)で倍になっている。

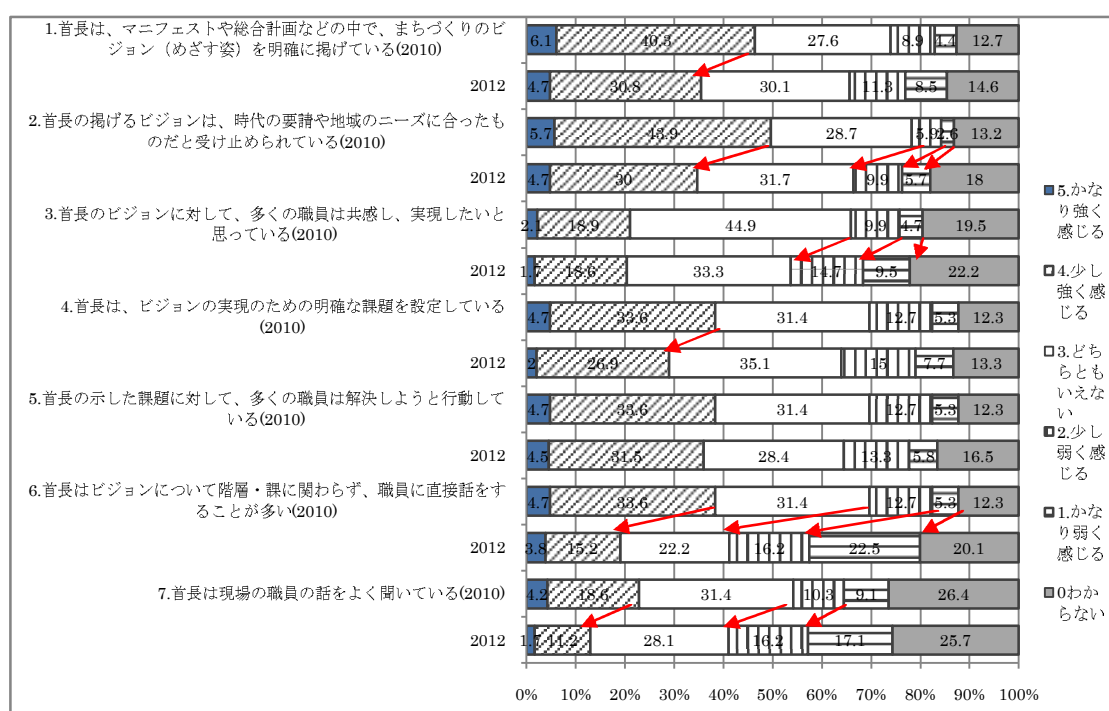


図5. 首長のビジョンおよび行動に対する職員の認識 (2010-2012年調査比較)

個人が首長ビジョンに対してどのように受け止め、行動しているかという質問に対する回答の割合の変化をみると(図6)、個人的には首長のビジョンを意識して日常的に行動している(Q17)という問いに対して「強くなった」と感じている割合が2012年度は2010年度に比較して増えているが(Q17:2010年16.8%→2012年24.0%)、首長ビジョンを知っている(Q14)かどうか強くなったと感じている割合は減少している(Q14:2010年46.5%→2012年32.6%)。

成果目標(Q21)や指標の設定(Q22)、および仕事の工夫・改善をしているか(Q30)については、2010年度より2012年度は、強く感じている割合が減少し(Q21:2010年46.6%→2012年36.0%; Q22:2010年32.2%→2012年22.5%; Q30:2010年67.6%→2012年58.6%)、「どちらともいえない」の割合が「コスト意識」(Q25)を含めて増加傾向にある(Q21:2010年34.3%→2012年43.2%; Q22:2010年42.3%→2012年52.7%; Q30:2010年67.6%→2012年58.6%; Q25:2010年27.1%→2012年34.3%) (図6)。

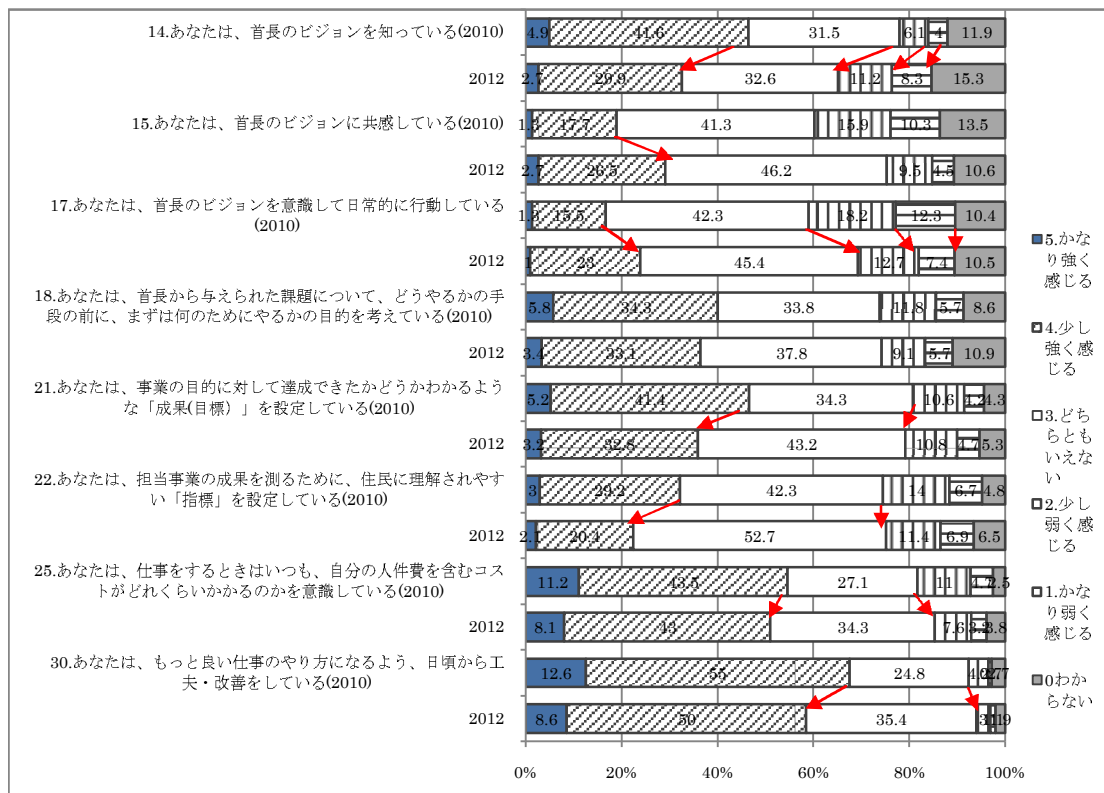


図 6. 個人的な首長のビジョンに対する意識および行動 (2010-2012 年調査比較)

回答者から見た職場や上司の状況に関しては、首長ビジョンに対して職場の同僚が知っている (Q36) と強く感じる人が増えている (2010 年 24.8%→2012 年 30.3%) が、共感しているかにかどうかについては「どちらともいえない」と答えた割合が、2010 年に比べて 2012 年は増えており (Q37: 2010 年 41.4%→2012 年 45.1%)、「わからない」と合わせると、70.9%と7割を超えている。上司に関しては、2010 年から 2012 年への変化はほとんどない(図 7)。

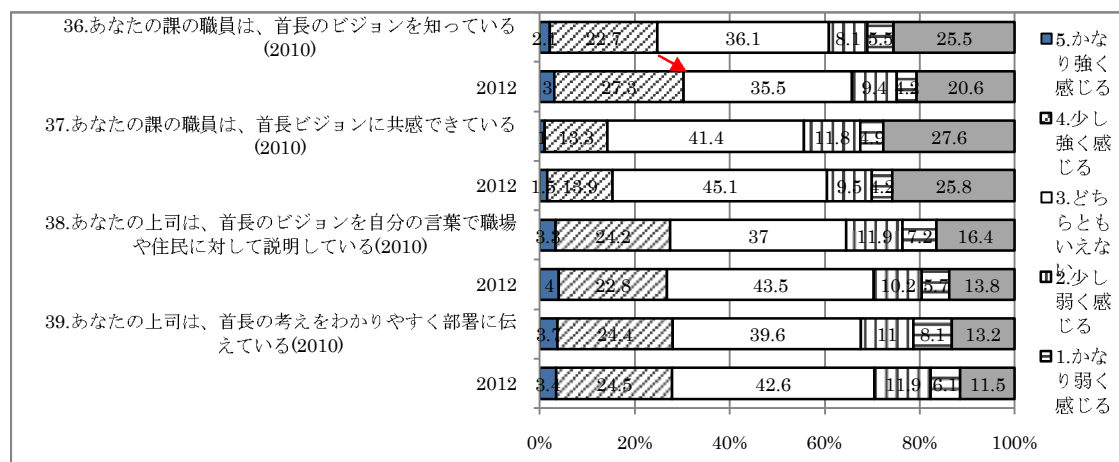


図 7. 首長のビジョンに対する職場状況(1) (2010-2012 年調査比較)

職場状況としては、課題実行に関して、全体的に「どちらともいえない」が増えている(図 8)。したがって、「Q48.あなたの課では、仕事をするときはいつも、自分たちの人件

費を含む業務ごとのコストを意識している」(Q48:2010年44.2%→2012年47.6%)という項目以外は、全て相対的に「強く感じる」という割合は、2010年と比較して2012年は減っている。特に課としての成果(目標)を設定しているか(Q44)という質問に関しては、強く感じるという割合が大幅に減っている(2010年48.4%→2012年33.2%)。

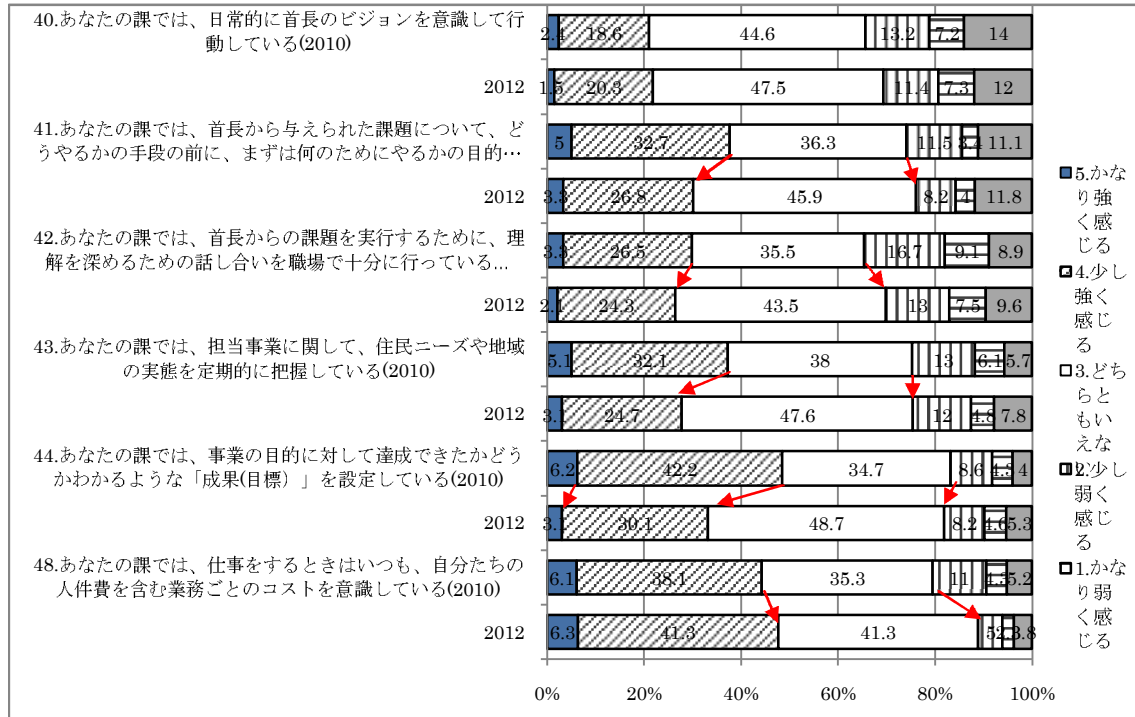


図8. 首長のビジョンに対する職場状況(2) (2010-2012年調査比較)

## 7.2.4 因果モデルによる統計的分析

### 7.2.4.1 尺度構成

本研究では、どの要因が「首長のビジョンを実現するための職員意識や行動を規範とする職場風土」の醸成に影響を与えているかを探索することを目的に、「行政組織の変革に関する調査」を行った。2010年の調査結果を図3のモデルにあてはめ、モデルに示された変数間の関係が保存されるようなパス解析モデルを構成し、適合度指標を用いて最も当てはまりが良いとされたパス解析モデルに対応する各潜在変数の構成項目による合成変数の内的整合性を検討した。

各合成変数の $\alpha$ 係数は表16のとおりとなっており、合成変数としての整合性が高いことが示された。

表 16. 合成変数の構成項目

合成変数名	質問項目
A. 首長ビジョン・課題の明確さ ( $\alpha=.799$ )	1. 首長は、マニフェストなどの中で、まちづくりのビジョン(めざす姿)を明確に掲げている
	2. 首長の掲げるビジョンは、時代の要請や地域のニーズに合ったものだと思われている
	3. 首長は、ビジョンの実現のための明確な課題を設定している
B. 首長の対話度 ( $\alpha=.782$ )	6. 首長はビジョンについて階層・課に関わらず、職員に直接話をする事が多い
	7. 首長は現場の職員の話をよく聞いている
C. 首長ビジョン浸透のマネジメント ( $\alpha=.861$ )	18. あなたの上司は、首長のビジョンを自分の言葉で職場や住民に対して説明している
	19. あなたの上司は、首長の考えをわかりやすく部署に伝えている
D. コスト意識、成果目標・指標の設定 ( $\alpha=.763$ )	21. あなたは事業の目的に対して達成できたかどうかわかるような「成果(目標)」を設定している
	22. あなたは、担当事業の成果を測るために、住民に理解されやすい「指標」を設定している
	43. あなたの課では、担当事業に関して、住民ニーズや地域の実態を定期的に把握している
	44. あなたの課では、事業の目的に対して達成できたかどうかわかるような「成果(目標)」を設定している
E. 個人の首長ビジョンの理解・実現行動 ( $\alpha=.773$ )	48. あなたの課では、仕事をするときはずっと、自分たちの人件費を含む業務ごとのコストを意識している
	14. あなたは、首長のビジョンを知っている
	15. あなたは、首長のビジョンに共感している
F. 職場のビジョンの理解 ( $\alpha=.830$ )	17. あなたは、首長のビジョンを意識して日常的に行動している
	36. あなたの課の職員は、首長のビジョンを知っている
G. 首長ビジョン実現の職場風土 ( $\alpha=.724$ )	37. あなたの課の職員は、首長ビジョンに共感できている
	40. あなたの課では、日常的に首長のビジョンを意識して行動している
	41. あなたの課では、首長から与えられた課題について、どうやるかの手段の前に、まずは何のためにやるかの目的を考えている

### 7.2.4.2 K市における2010年と2012年の相関係数の比較

首長がマニフェストに明記したビジョンがどのように行政組織に受け入れられ、組織や個人の意識改革や行動に影響を与えるのかについて、新首長が就任した直後の既存の計画

が実施されている時点と、マニフェストの具体的項目が計画に反映された時点とで図3の因果モデルにあてはめて分析した。

表17は、各合成変数間の相関を表わしたものである。全ての合成変数は互いに有意な弱から中程度の正の相関を示した。「E.個人の首長ビジョンの理解・実現行動」は、「A.首長ビジョン・課題の明確さ」( $r=.552$ )と「B.首長の対話度」( $r=.406$ )との間に中程度の正の有意な相関がみられた。「F.職場のビジョンの理解」は、「A.首長ビジョン・課題の明確さ」( $r=.425$ )、「C.首長ビジョン浸透のマネジメント」( $r=.532$ )、「E.個人の首長ビジョンの理解・実現行動」( $r=.510$ )との間に中程度の正の有意な相関がみられた。「G.首長ビジョン実現の職場風土」に関しては、「C.首長ビジョン浸透のマネジメント」( $r=.649$ )、「D.コスト意識、成果目標・指標の設定」( $r=.481$ )、「F.職場の首長ビジョンの理解」( $r=.607$ )との間に中程度の正の有意な相関が認められた。

表17. 合成変数間の相関, 平均, SD,  $\alpha$ 係数 (N=1217)

	A	B	C	D	E	F	G	平均値	SD	$\alpha$ 係数
A.首長ビジョン・課題の明確さ	—	.404**	.334**	.173**	.552**	.425**	.312**	3.22	0.77	.799
B.首長の対話度		—	.318**	.146**	.406**	.324**	.279**	2.79	0.93	.782
C.首長ビジョン浸透のマネジメント			—	.401**	.378**	.532**	.649**	3.07	0.82	.861
D.コスト意識、成果目標・指標の設定				—	.259**	.357**	.481**	3.22	0.63	.763
E.個人の首長ビジョンの理解・実現行動					—	.510**	.394**	3.00	0.73	.773
F.職場の首長ビジョンの理解						—	.607**	3.04	0.69	.830
G.首長ビジョン実現の職場風土							—	3.09	0.74	.743

\*\* $p < .01$

2010年と2012年の調査結果を比較すると、各合成変数間の相関のパターンが異なっているところが見られる(表18.1, 表18.2)。

2010年には、「A.首長ビジョン・課題の明確さ」と「E.個人の首長ビジョンの理解・実現行動」( $r=.526$ )との間に中程度の正の有意な相関がみられた。「C.首長ビジョン浸透のマネジメント」が「F.職場の首長ビジョンの理解」( $r=.563$ )や「G.首長ビジョン実現の職場風土」( $r=.676$ )との間に中程度の正の有意な相関がみられ、「D.コスト意識、成果目標・指標の設定」も「G.首長ビジョン実現の職場風土」( $r=.511$ )との間に中程度の正の有意な相関がみられた。「E.個人の首長ビジョンの理解・実現行動」と「F.職場のビジョンの理解」の間( $r=.528$ )、「F.職場のビジョンの理解」と「G.首長ビジョン実現の職場風土」( $r=.585$ )の間にも、中程度の正の有意な相関がみられた。2012年では2010年に比べて、「A.首長ビジョン・課題の明確さ」と「E.個人の首長ビジョンの理解・実現行動」( $r=.542$ )、「G.首長ビジョン実現の職場風土」に関して、「E.個人の首長ビジョンの理解・実現行動」( $r=.626$ )と「F.職場のビジョンの理解」( $r=.585$ )の相関が2010年と比較して、やや高くなっている。

表 18.1 合成変数間の相関 (2010 年) ( $n=517$ )

	A	B	C	D	E	F	G
A. 首長ビジョン・課題の明確さ	1.0	.385**	.348**	.260**	.526**	.402**	.302**
B. 首長の対話度		1.0	.284**	.161**	.382**	.300**	.267**
C. 首長ビジョン浸透のマネジメント			1.0	.463**	.394**	.563**	.676**
D. コスト意識, 成果目標・指標の設定				1.0	.292**	.444**	.511**
E. 個人の首長ビジョンの理解・実現行動					1.0	.528**	.382**
F. 職場の首長ビジョンの理解						1.0	.585**
G. 首長ビジョン実現の職場風土							1.0

\*\* $p < .01$

表 18.2 合成変数間の相関 (2012 年) ( $n=700$ )

	A	B	C	D	E	F	G
A. 首長ビジョン・課題の明確さ	1.0	.377**	.327**	.148**	.542**	.436**	.332**
B. 首長の対話度		1.0	.343**	.171**	.380**	.331**	.305**
C. 首長ビジョン浸透のマネジメント			1.0	.367**	.371**	.509**	.633**
D. コスト意識, 成果目標・指標の設定				1.0	.271**	.309**	.461**
E. 個人の首長ビジョンの理解・実現行動					1.0	.497**	.419**
F. 職場の首長ビジョンの理解						1.0	.626**
G. 首長ビジョン実現の職場風土							1.0

\*\* $p < .01$

次に合成変数について、2010 年と 2012 年の平均値を比較し、 $t$  検定を行なった (表 19)。その結果、「D. コスト意識, 成果目標・指標の設定」について 2012 年度が 2010 年度に比べて有意に高くなっていた。他の合成変数については、「A. 首長ビジョン・課題の明確さ」(2010 年: 3.38; 2012 年: 3.10)、「B. 首長の対話度」(2010 年: 3.02; 2012 年: 2.62)、「E. 個人の首長ビジョンの理解・実現行動」(2010 年: 3.16; 2012 年: 2.88)、「F. 職場の首長ビジョンの理解」(2010 年: 3.09; 2012 年: 3.00)については、2012 年度が 2010 年度に比べて有意に低くなっている。

また、合成変数以外の項目において 2012 年度が 2010 年度に比べて差が認められた項目は、「Q30. あなたは、もっと良い仕事のやり方になるよう、日頃から工夫・改善をしている」が有意に上がった (2010 年: 3.64; 2012 年: 3.76)、一方、「Q3. 首長のビジョンに対して職員が共感し、実現したいと思っている」は有意に下がっていた (2010 年: 3.04; 2012 年: 2.84)。

表 19. 2010 年度と 2012 年度の平均値と標準偏差、および平均値の差の検定

項 目	2010 年度		2012 年度		t 値	
	平均値	SD	平均値	SD		
A 首長ビジョン・課題の明確さ	3.38	0.71	3.10	0.79	6.38	***
B 首長の対話度	3.02	0.88	2.62	0.93	7.73	***
D コスト意識, 成果目標・指標の設定	3.16	0.59	3.26	0.65	-2.69	***
E 個人の首長ビジョンの理解・実現行動	3.16	0.67	2.88	0.75	6.73	***
F 職場の首長ビジョンの理解	3.09	0.68	3.00	0.68	2.19	*
Q3 首長のビジョンに対して、多くの職員は共感し、実現したいと思っている	3.04	0.75	2.84	0.87	4.38	***
Q30 あなたは、もっと良い仕事のやり方になるよう、日頃から工夫・改善をしている	3.64	0.73	3.76	0.75	-2.91	**

\*\*\* $p < .001$ , \*\* $p < .01$ , \* $p < .05$

#### 7.2.4.3 共分散構造モデルによる経年比較

2010 年および 2012 年に関して多母集団同時分析を行なった結果、各年度のパラメータ間に有意な差はなかった。合成変数間の相関関係は、表 18.1、表 18.2 に示した通りである。

図 3 に示されたモデルに基づき、2010 年および 2012 年の合成変数間の共分散構造分析を行なった。標準化係数の推定値が有意なパスを残して、図 9.1、図 9.2 のモデルを作成したところ、適合度は、CFI=0.936, NFI=0.911, RMSEA=0.044 となり、十分に適合していることが示された。

標準回帰係数の値から、「E.個人の首長ビジョンの理解・実現行動」へは、「A.首長ビジョン・課題の明確さ」からの直接パスが有意となり（2010 年：.565、2012 年：.531）、「B.首長の対話度」からの直接パス（2010 年：.153、2012 年：.206）、および「C.首長ビジョン浸透のマネジメント」からの直接パス（2010 年：.174、2012 年：.162）が有意であり、首長がビジョンや課題を明確に提示し、それを直接または管理職を通して伝える事が、個人レベルの首長ビジョンの理解・実現行動に影響を与えている事が示唆された。「F.職場のビジョンの理解」へは、「C.首長ビジョン浸透のマネジメント」からの直接パス（2010 年：.464、2012 年：.386）が有意となっていた。「G.首長ビジョン実現の職場風土」への直接パスは、「C.首長ビジョン浸透のマネジメント」から（2010 年：.587、2012 年：.461）、「D.コスト意識, 成果目標・指標の設定」から（2010 年：.114、2012 年：.200）が認められた。また、「E.個人の首長ビジョンの理解・実現行動」から「F.職場のビジョンの理解」への直接パス（2010 年：.401、2012 年：.362）を經由して、「F.職場のビジョンの理解」から「G.首長ビジョン実現の職場風土」へのパス（2010 年：.282、2012 年：.452）も有意となっており、首長ビジョンの明確さは個人レベルの理解を介して首長ビジョン実現のための職場風土に影響していることが示唆された。

「A.首長ビジョン・課題の明確さ」から「F.職場のビジョンの理解」への直接パスは、2010 年（.046）は有意ではなかったが、2012 年には弱い因果関係（.137）が認められた（表 20）。

表 20. 因果モデル: K 市 標準化係数推定値

K 市			2010		2012	
			推定値	有意確率	推定値	有意確率
E	<---	A	0.565	***	0.531	***
E	<---	B	0.153	0.004	0.206	***
E	<---	C	0.174	***	0.162	***
F	<---	C	0.464	***	0.386	***
F	<---	E	0.401	***	0.362	***
F	<---	A	0.046	0.530	0.137	0.018
G	<---	C	0.587	***	0.461	***
G	<---	F	0.282	***	0.452	***
G	<---	D	0.114	0.014	0.200	***

注: \*\*\* $p < .001$



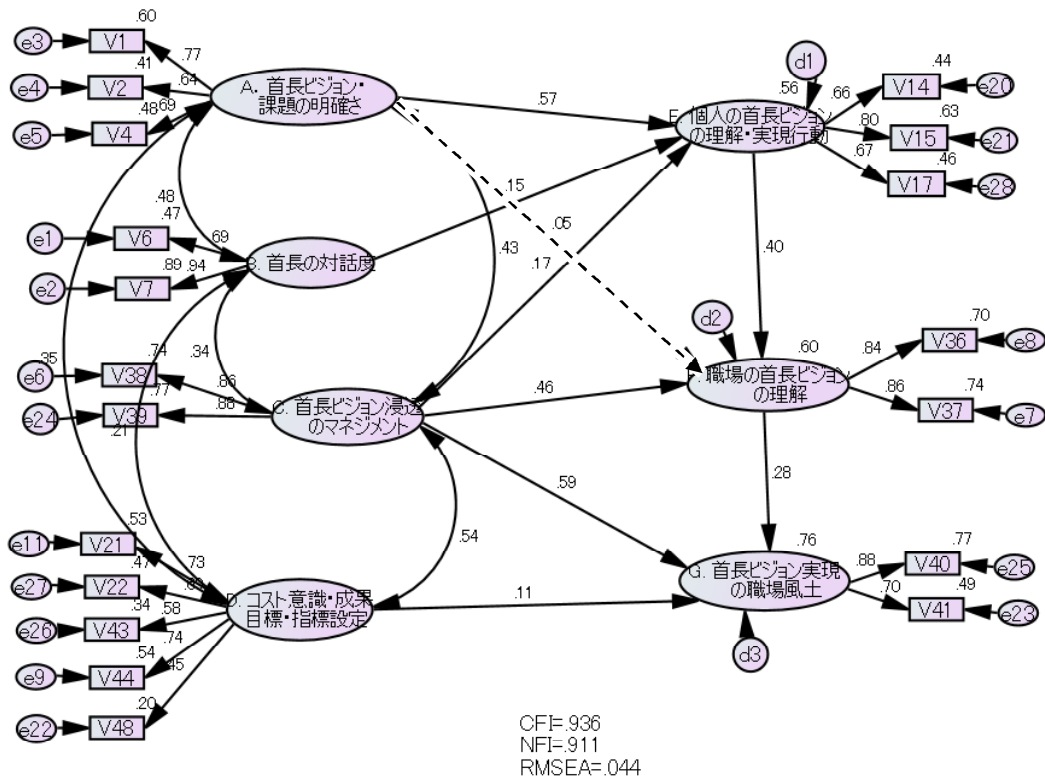


図 9.1 共分散構造モデル(K 市 2010 年)

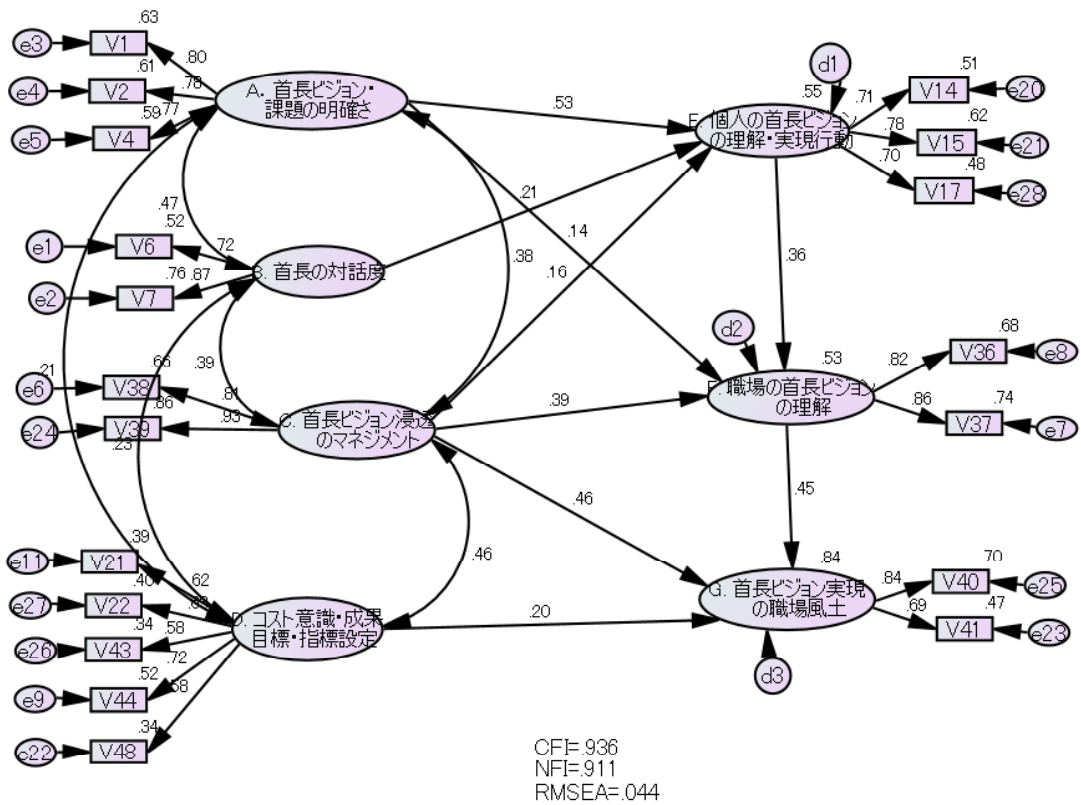


図 9.2 共分散構造モデル(K 市 2012 年)

## 7.2.5 考察

本章では、住民の負託を受けたリーダーとしての首長がマニフェストに示したビジョンが、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にどのように影響を与え、首長ビジョン実現のための職場風土を醸成するののかについて、新任首長が就任したK市において、1年未満の2010年の調査結果と2012年に実施した追調査結果を比較した。

### (1) 集計結果の考察

経年の変化を単純集計による割合から見ると、2010年調査では、首長のビジョンや課題の明確な提示や首長の行動に関するほとんどの項目に関して、前首長よりも強く感じる職員の割合が多かったが、現首長の就任時（2010年）と比較した場合、2012年は弱くなったと感じる割合が全体的に増加している。これは、就任時は、長期（4期16年）にわたる前首長の時期と比べ、マニフェストに掲げた新たなビジョンが明確に示され、それが地域のニーズにマッチしたものだとして認識されていたが、市長の中間報告（2011年12月）の中でも、マニフェストの項目118件中97件(82.2%)が実施または着手された状況となった時点では、就任時に比べて強く感じる割合は減少したものと考えられる。

また、就任当初は首長ビジョンについて、職員と直接話をするが多かったのが、計画に具体化され、担当課の事業として実施されるようになると、職制を通じたPDCAサイクルの中での取り組みとなっていると考えられ、それは首長が直接ビジョン実現の課題設定を行わなくなってきたことからもうかがえる。

このことは、2010年には46.5%が「首長ビジョンを知っている」と答えていたものが、同じ質問に関して2012年には32.6%に減少していることから、就任時にマニフェストとして意識されていたものが、総合計画や事業に展開されていっていることを示唆していると考えられる。首長ビジョンがこのような形で具体化され、事業化されることによって、より身近なものとなり、共感や行動に結びついているのではないだろうか。

上司が首長ビジョンを職場で語ったり、住民に説明しているかという質問に対して、2010年と2012年では変化がほとんどみられなかった。これは、K市の市長部局には約1,750名の職員が在籍しているため、首長が直接ビジョンについて一人ひとりに説明することが困難であったためかもしれない。そのため、管理職が理解し、職場に伝えていくことが重要となるが、このような行動は、もともと管理職の役割行動として規範的に捉えられているためではないかとも考えられる。

職場状況としては、課題実行に関して、全体的に「どちらともいえない」が増えていることから、自分たちの仕事の目的やより効果的な方法について、PDCAサイクルが十分に認識され、機能していないという傾向がうかがえる。

### (2) 因果モデルの考察① —相関分析の結果

次に、因果モデルにもとづく相関分析を行った。質問票には「わからない」という項目を選択できるようにしてあるため、この項目を欠損値とみなした。

2010年と2012年で有意な差があった合成変数間および項目に関してみると、2012年の方が、首長のビジョンや課題を明確に提示し、直接対話することや、職場や職員個人が

特に首長ビジョンを理解して意識的に行動することに関しては平均値が有意に低くなっている。その一方、成果目標や指標を設定し、コスト意識や仕事の工夫・改善に関する項目の平均値は、2010年より2012年が有意に高くなっている。

これは、既存の総合計画やそれに基づくPDCAのサイクルの中で、マニフェストに掲げた新たなビジョンを就任直後は熱心に繰り返し理解させるための働きかけがあり、それに対して職員個人や職場が理解し、意識的に行動しようとしていたものが、2年目以降は具体的な事業に展開され、目標や指標を設定して評価することで、コスト意識や改善意識が高まったと考えられる。

単純集計の結果からは、事業仕分けの対象となった経験のあるものと、経験のないもの間に差がみられたが、それがどの程度有意であるかについて差の検定を行なった。その結果、首長ビジョンや課題を明確に示し、首長が積極的に対話することは、事業仕分け経験のない職場では首長ビジョンの理解を高めるが、経験のある職場では首長ビジョンの理解にはあまり関係がなかった。また、首長ビジョンを実現する職場風土に関しては、事業仕分けの経験がない場合は、成果目標・指標が設定され、コスト意識が高まることで高くなるが、事業仕分けの経験がある場合ではその傾向は弱かった。事業仕分けの経験がある方が、職場の首長ビジョンの理解と実現のための意識や行動には負の弱い相関を示していたことから、事業仕分けで直接首長の方針や考え方に触れている方がビジョン実現に対して自発的に捉えられにくくなっていることがうかがえた。

事業仕分けの対象となった部署では、割合的には管理職や職員の意識や行動面が高い人が多くなっているが、統計的には、事業仕分けは首長ビジョンを認識する機会とはなるが、仕分けそのものに関しては負担感や、担当事業が仕分け対象となったことによる反発からか、首長ビジョンに対する理解や共感はずしも高まらず、ビジョン実現の職場風土に結びつくものではないと考えられた。平均値の差の検定の結果からは、事業仕分け経験がある方が、個人の首長ビジョンの認知は高く、経験がない方が、職場の首長ビジョンの共感が高いと感じていることから、仕分け対象事業の担当者は、頭で理解していても、実際に事業仕分けの経験が首長のビジョンに対する共感を高めることにはつながっていないということが示唆されている。

### (3) 因果モデルの考察② — 共分散構造分析の結果

首長ビジョンを個人として、また職場で受容し、具体的に意識して行動するような職場の状況になるためには、どのような要因が影響しているのかについて、共分散構造分析を行なった。

各潜在変数間で有意な直接効果があったパスから考えると、明確にビジョンや課題が示されると、まず個人レベルで理解する人たちが意識して行動していく可能性が高まり、それが職場レベルの首長ビジョンの理解に影響を与えることがうかがえた。

2010年には首長ビジョン・課題の明確さが職場のビジョン理解へのパスが有意でなかったものが、2012年には有意となったことから、総合計画や実施計画などに首長ビジョンが具体的に反映され、事業に取り組むことで、職場レベルの理解が深まるのではないかと考えられた。また、個人レベルでの首長ビジョンの理解や実現しようとする行動が、職場レベルの理解に影響を与え、その結果として、職場のビジョン実現のための意識・行動に結びつく職場風土が醸成されていくという間接的な効果が認められた。

さらに、首長のビジョンを職場や住民に説明する管理職の行動が、個人レベルおよび職場レベルのビジョンの理解に影響を与えると同時に、首長ビジョンを実現する職場風土にも直接影響を与えているということがわかった。また、事務事業評価の中で、シートに毎年、アウトプットやアウトカムなどの目標を記入し、コストを算出するなど、既に業務に組み込まれていることに関しては、2010年と2012年を比較すると首長ビジョンを実現する職場風土に対して因果関係が強くなることが示唆された。このことから、事務事業評価のしくみの中で、事業の目的やかかるコストなどが首長ビジョンに掲げられた目標や課題と連動してきていることが、職場レベルでビジョン実現の意識や行動を高める要因となっているのではないかと推察される。

一方、首長の対話度は、個人レベルのビジョン理解や実現行動に直接弱い影響をおよぼしていたが、職場レベルのビジョン理解や職場風土への直接効果は認められなかった。これらの結果は、1,700人以上の職員に対して、首長が直接対話をしたり伝えたりすることの難しさを表わしており、ビジョンを掲げ、目指すところを職員が理解し、意識・行動を変革するには、管理職がいかに職場に首長のビジョンをわかりやすく伝えるかという職制を通じたプロセスが重要であることが示唆された。

#### (4) まとめ

以上のことから、マニフェストに改革のビジョンを掲げて新たに首長が就任した場合、1年目では、首長がビジョンを繰り返し直接語り、実現に向けての課題を提示することは前任首長からの変化を認知し、共感・理解を得るために重要であるといえる。

また、個人レベルの理解が先行し、それが職場の首長ビジョンの理解を促進することも示唆された。これは、首長ビジョンが提示され、首長との対話を通して、まずは個人の理解が深まり、同時に日常のマネジメントを通じて動機づけされる個人が出現することで、職場内に首長ビジョンに対する理解が浸透していくと考えられる。特に、首長ビジョン浸透のマネジメントの機能は大きく、個人レベルや職場レベルの首長ビジョンの理解や実現のための行動に直接影響を与えていることが示された。

こうした結果からは、首長が就任して間もない時期には、行政職員は新たな方向性がどちらに向かうのか、行政組織のトップである新首長がどのような考えで何に強い問題意識を持っているか、見極めることが重要であることが示唆された。同時に、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、そこまでにタイムラグが生じることも考えられる。その間隙を埋め、職場の首長ビジョン理解を促すために、管理職がどのように部下に伝え、説明するかということがカギであり、また、そのような管理職のマネジメント行動は、行政組織においては職制の規範的行動となっているということが示唆された。

調査を行なったK市では、柏市では、首長がマニフェストに職員の意識改革を最重要課題として掲げ、その方策として、初めて事業仕分けを行なってきた。事業仕分けの対象となった部署においては、担当者が市民の前で仕分け人の質問に答えなければならないため、改めて事業の目的や成果、課題について職場内で整理する必要がある、それが首長ビジョンを理解する機会になっていると思われた。

柏市においては、首長ビジョン浸透のマネジメントは、事業の成果目標の設定やそれ

に伴うコスト意識と比較的強く相関しており、事務事業評価制度にもとづく成果目標の設定やコスト意識も、ビジョン実現の職場風土の醸成に弱い影響を与えていることから、最終的には職場レベルの首長ビジョン実現の意識・行動は、マネジメントを介して促進されていると考えられる。

また、成果目標や指標の設定、コストに対する認識も、事務事業評価の制度の中に組み込まれ、数値化するよう求められているが、共分散構造モデルの経年変化から示唆されたように、首長ビジョンに対する意識や実現行動に結びつく職場風土の醸成のためには、首長ビジョンが総合計画や実施計画などに反映され、事業と連動することが必要であると考えられる。

したがって、新たな首長ビジョンの実現のためには、行政組織の職制を通し、計画－予算化－事業化－実施－評価というマネジメントサイクルを回していくことが必要であり、そのためには管理職が首長ビジョンを理解し、わかりやすく職場や住民に伝え、職員の意識や行動を高めることがもっとも重要であり、首長の管理職に対するリーダーシップが求められるところであるといえるだろう。

## 8. 地方自治体における事業仕分けによる行政組織の改革

### 8.1 問題意識

地方自治体においては、2005年3月の「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針（新地方行革指針）」および2006年8月の「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針（地方行革新指針）」に基づき、事務事業の再編・整理、廃止・統合、民間委託等の推進、定員管理の適正化などについて、積極的な行政改革の推進が求められた。

さらに、2007年6月に成立した「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」によって、実質赤字比率・連結実質赤字比率など4つの指標の公表が義務付けられ、抜本的な財政運営の見直しを迫られることとなった。

しかし、行政組織の中で長年当たり前と考えられてきた思考・行動様式や、縦割り組織、一律主義、前例踏襲、文書主義などの組織風土特性や構造的な問題などが、自発的な事業の見直しや業務改善の障害となっていることも多い（天野, 2004）。田尾（1997）は、行政組織特有の問題として、曖昧な目標や達成のための手段の不確定さ、多様性と、それにとまなう成果の不可視性といった点をあげている。

また、頻繁な人事異動の仕組みや競争環境に置かれない業務特性から、身分保障のもとでの行政事務の見直しがされにくいという問題も指摘されている（上山, 2009）。具体的には、民間企業が1991年のバブル経済崩壊後から推し進めた構造改革（すなわち、コスト削減による生産性の向上、事業戦略を通じたイノベーション、情報開示やコンプライアンスの充実によるガバナンス改革）が、行政組織においても求められている（上山, 2009）。

自治体行政における政策過程は、「課題設定」→「政策立案」→「政策決定」→「政策執行」→「政策評価」という5段階モデルで解説されるが、このモデルは、政策評価で終わるのではなく、再び課題設定や政策立案などの段階にフィードバックされることが想定されている（金井, 2009）。実際の行政経営においては、1990年代半ばころから三重県の事務事業評価を始めとして行政評価が広がり、Plan→Do→Check→Action (PDCA)のマネジメントサイクルを回すことによって事後的に業務を見直し、新たな行政活動に活かしていこうという考え方が受け入れられていった。しかしながら、事後評価によって過去の行政活動や政策決定に遡って責任を問われたり、事業の存在自体を云々されることはなく、次の政策決定や予算策定にどの程度反映されるかどうかについては確認されていない。

行政評価結果を政策立案に反映するにはあまりにも迂遠であるため、実際に行政評価の目的の一つとして受け入れられやすいのが、行政職員の意識改革である（金井, 2009）。ただし、「実際に意識改革がされたかどうかは確認不能であるが、...（中略）行政職員による日常的な検証と気づきと反省と学習により、日常的な自己改善にフィードバックする...（中略）。いわば、改善提案という非日常業務を、日常化する（p.254）」と金井（2009）は指摘している。

宮入（2009）の調査結果からは、行政組織の風土改革、職員の意識改革についてなんらかの施策を行っていて、「職員の意識改革」について実行プランまで示されていた自治体の具体的施策の内容のほとんどは、研修（あるいは集合研修）の実施であった。具体的な回答があったもののうち、「組織風土改革」の内容は回答全体の15%に留まり、約60%は「職

員の意識改革」を掲げていたことから、行政組織においては、改革の対象は組織よりも「個人の意識」と捉えられる傾向があることが示唆された（宮入, 2009）。

行政評価は行政組織の内部評価であるが、昨今では第三者委員会などを設けて、二次評価以降でさらに外部評価をすることによって、第三者の視点からフィードバックを行い、内部評価を補完しようとする傾向がある。

自治体は様々な方法で事業の見直しを行ってきたが、外部の第三者の視点で行う「事業仕分け」<sup>24</sup>は、行財政改革の切り札として注目され、全国的に広まった手法である。

## 8.2 地方自治体における事業仕分けの経緯と目的

政策・施策・事業の「代替性」について他の主体が存在するかどうかを第三者機関が判断し、評価を行う「事業仕分け」が2002年（平成14年）2月に構想日本<sup>25</sup>の提案により試行され、岐阜県において全事業を対象に仕分けを行った。この取組みは、「国と地方の税制を考える会」<sup>26</sup>のプロジェクトとしてスタートした。有志県の実務担当者が集まり、「国と地方の事業仕分け作業（県と市町村の職員による共同作業）」が合宿形式で実施され、実際の予算書に基づいて現実の歳入予算とのギャップを分析し、地方交付税制度等のしくみの問題点について議論し、事業項目の仕分け作業を行った（「国と地方の税制を考える会」、第5回会合議事録）。

地方自治体において広まった事業仕分けは、2011年9月末現在で、構想日本の支援を受けて実施した地方自治体が85、合計128回（国の事業仕分けを除く）行われた。その他に、構想日本の支援を受けずに独自に事業仕分けを行っている自治体を含めると、さらに多くの自治体で事業仕分けを実施したことが報告されている。

構想日本（2008）では、これまでの行政改革が事務事業評価で終わっていたのに対し、事業仕分けは、事業の将来のあり方まで議論することに意味があるとしている。構想日本（2008）によると、「事業仕分け」の効果としては、1) 歳出削減、2) 国のコントロールのあぶり出し、3) 住民参加の促進、4) 職員の意識改革、があげられている。

事業仕分けによる職員の意識改革の効果については、以下の点があげられている（東京市町村自治調査会, 2010）。

<sup>24</sup> 国や地方自治体が現在行っている行政サービスについて、必要性や実施主体（国、県、市など）について、予算書の項目ごとに議論し、「外部者」が参加して公開の場で事業の要否について議論し、実施主体を決定する作業のこと（構想日本, 2008）。

<sup>25</sup> 1997年4月に、「民」の立場から政策をつくり世の中を変えていくことをミッションとして、元大蔵省職員の加藤秀樹が代表として設立した日本の非営利系シンクタンク。各省設置法の改正、国と自治体へのバランスシート導入、道路公団民営化、年金制度、公益法人制度、教育行政、行政の「事業仕分け」等について提言を行い、実現に結びつけている。

<sup>26</sup> 岐阜県知事（梶原拓）が呼びかけ人となって、平成12年4月13日に岩手県（増田寛也知事）、宮城県（浅野史郎知事）、秋田県（寺田典城知事）、新潟県（平山征夫知事）、福井県（栗田幸雄知事）、三重県（北川正恭知事）、滋賀県（國松善次知事）、岡山県（石井正弘知事）、高知県（橋本大二郎知事）、福岡県（麻生渡知事）、大分県（平松守彦知事：座長）の12県の知事によって設立された（ ）は当時の知事）。21世紀の地方自治の確立、地方分権の推進に向けて、自主財源の安定的な確保を図っていくために、現行制度の枠内での創意工夫や、国と地方の税財源配分の見直しなど幅広い観点から、構成自治体が連携して研究、行動をすすめていくことを目的としている。その後、構成自治体の変動等もあり、現在は8県知事並びに9市町長等となっている。

1. 行政職員自らの問題意識を高め、仕事のやり方や行動を見直し、業務改善および行動を変えるきっかけとなる。
2. 行政内部からは問題提起されにくい事業のそもそもの必要性を考えるきっかけになる。
3. 職員にとって説明責任を果たす重要性を認識し、わかりやすい説明や第三者の質問に的確に答える訓練になる。

これらはすべて、関係職員に対する事後のアンケート調査結果に基づいたものであるが、事業仕分けを実施した自治体に対するインタビュー調査では、首長や職員で「事業仕分けは職員の意識改革に役立った」と答える人が多かった一方、「そう簡単に職員の意識は変わらない」との見方もあった（大沼, 2011）。インタビュー調査結果にもとづき、事業仕分けが多く自治体職員に前向きな意識を植え付け、職員の意識改革にまで高まったかどうかは疑問が残る、という報告もされている。

地方自治体において実施されている事業仕分けは、予算削減だけが目的ではなく、地方自治体が行っている行政サービスのそもそもの必要性や目的との整合性、公共の担い手や担い方を問い直すことに重きを置く傾向がある。したがって、担当職員が公開の場で、第三者からの指摘を受け、納得することができれば、仕分け後に求められる事業の見直しや業務の改善を自発的に行っていく可能性が高まると考えられる。

事業仕分けが職員の意識改革に重点が置かれる場合、仕分けを自治体内部の行政改革とどう結びつけていくかが課題となるが、仕分け後に求められる事業の見直しや業務の改善を、担当職員が自発的に行っていくための動機づけに、どのような影響を与えているのだろうか。

### 8.3 事業仕分けが職員意識の変革に与える影響

#### 8.3.1 従来の事業仕分けに対する問題意識

行政改革の一環として、予算や職員定員の削減の努力が続けられている中、できない理由が強調されがちであるが、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っていると考えられている。

これまでの各自治体の事務事業評価は、行政内部や行政に近い有識者等によって実施されていた。事業仕分けは、外部の仕分け人が、従来議会や行政が行ってきた外部評価ではできにくかった事務事業の見直しを行う有効な手法として認識された。公開で議論し、事業の要不要について判断されるという緊張感が、事業仕分けの対象となった事業担当者にとって、良い意味で日頃の仕事への取組みや考え方を見直し、説明能力の向上の機会になると考えられている（伊藤, 2011）。

構想日本のHP（構想日本, 2011）では、事業仕分けによって職員の問題意識が高まり、意識改革につながるということが報告されている。たとえば、事業仕分け実施後の自治体職員アンケートから、「説明責任の重要性を痛感した」、「外部の視点で事業を見つめ直すきっかけになった」といった回答を紹介し、当事者意識を持って参加することで、職員自身が大きく変わることを強調している。



一方、仕分け人の前で市民に対する説明責任を果たさなくてはならないという緊張感やプレッシャーが、多くの自治体職員に前向きな意識を植え付け、職員の意識改革を高めるに至ったかどうかは疑問が残る、という報告もされている（大沼, 2011）。

意識改革とは、今までの考え方や判断基準を新たなものに置き換え、それに基づく行動をとれるようになることである。そのような変化を生じさせるのは、外発的な条件によるものと、内発的な条件によるものに分けられる。

第一の外発的な条件とは、上位者からの命令や指示、法律や条例に従う変更、専門家や外部者からの指摘によって、強制的に仕事のやり方を変えなくてはならない、という方法である。

もう一つの方法は、自ら変革の必要性に気づき、内発的に考え方ややり方を変える、という場合である。他者との相互作用や経験的な学習、また、他者とのやりとりを通しての気づきや新たな課題の認識により、変えなければならないという意識を持ち、行動しようという動機を喚起するような方法である。

従来の事業仕分けは、どちらかという行政の担当者を問い詰めて問題点をあぶり出し、短時間で事業の要・不要、公共が担うべきかどうか、といった歳出削減に重きを置いた判定を下す「追及型」「対決型」の性格が強かった。一事業 20 分程度という時間的な制約や限られた情報の中で、外部者が評価を下さなければならないため、議論も攻撃的になりがちであった<sup>27</sup>。

このような状況の下では、自分の担当する事業がそもそも無駄ではないか、と考えることは困難であり、公衆の面前で責められてれば、防衛本能や被害者意識の方が強くなるだろう。変革行動を自発的に起こそうという心理状態にはなるのは困難であると考えられる。

また、「廃止」や「民間へ移管」という判断は、短期的な財務的削減効果をあげることにつながるかもしれないが、継続的な改革の取組みや構造的な問題解決に有効かどうかは疑問である。

---

<sup>27</sup> 今回、「対話型」の仕分けを導入した他市で、前回、構想日本による事業仕分けを行った自治体では、対象事業となった職員に対する事後アンケートの結果から、限られた時間で十分に議論されないため、仕分けられた結果に対する不納得感や反発から、実行に移す十分な動機づけにはつながっていないという示唆がある。

### 8.3.2 「対話型」事業仕分けのコンセプトと運営プロセス

以上のような問題意識から、著者が業務としてコーディネーターを委嘱された際、「対話型」の事業仕分けのコンセプトを提案し<sup>28</sup>、そ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調査・検証を計画し、実施した。

対話型事業仕分けの運営形態および事前プロセスについては、次のように設定した（図10）。

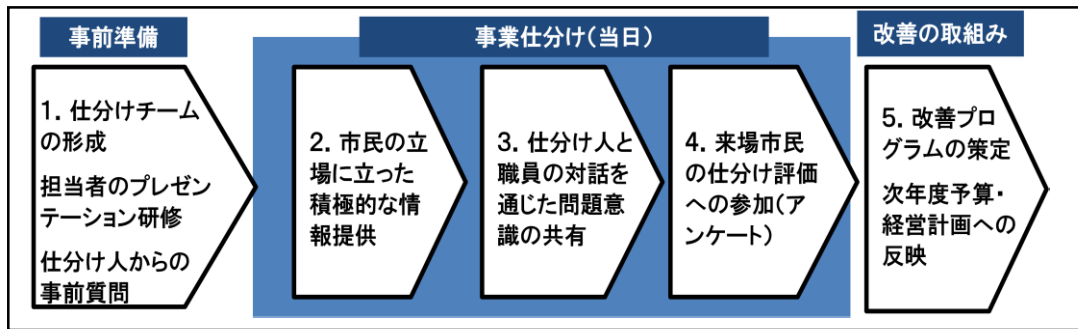


図10. 行政経営改革のための「対話型」事業仕分けのプロセス

「対話型」事業仕分けのコンセプトは、強制的に変更を迫るのではなく、仕分け人<sup>29</sup>との「対話」のやり取りの中から、仕分けに関わる担当職員、傍聴市民、そして仕分け人が事業のあり方を共に考え、問題点を探り、課題を共有することで、職員自らが事業を見直し改善しようとするモチベーションを高める方法である。

事業仕分けを通して、一般の市民にも分かりやすく事業の目的や内容を説明する過程を通して、事業の見直しや効果的運営のための改善の考え方を理解し、日常の仕事の取組み方を見直すことで、持続可能な行財政運営ができる組織風土を築いていこうとするものである。市民や有識者など外部の意見を前向きに担当者が受け止めることによって、事業を担当する職員が自分たちの事業の課題について気づきを得る機会になると考えられる。

中立的なファシリテーターが、有識者、地元経済人、一般市民で構成された仕分け人の質問をわかりやすく言い換えたり、議論の焦点を明確にするために、説明者から質問に対して的確に回答を引き出したり、進行に関して注意を集中することが可能となる。

#### (1) 事前の関係構築

従来の事業仕分けは、事前に担当課から提出された資料に仕分け人が目を通し、仕分け作業当日に複数人の仕分け人チームがそれぞれの視点から初めて問題点を指摘するという方法を行っていた。

<sup>28</sup> 最初にコーディネーターを委嘱されたK市では、事前に仕分け人と担当職員が他の自治体で構想日本により実施されている事業仕分けを見学に行き、担当者を追い込むような仕分けの方法については疑問の声があがった。首長からも職員が自発的に業務の見直しをするきっかけとなるよう要請があったため、「対話型」事業仕分けのコンセプトが導入されることになった。

<sup>29</sup> 事業仕分けを行う評価者は「仕分け人(判定人)」と呼ばれる。構想日本が主催する事業仕分けでは、構想日本のスタッフと初期の事業仕分け作業に参加した自治体の職員を中心に構成されることが多かったが、その後は、各自治体で選任した有識者や住民が仕分け人や判定人として参加するなど、納税者であり受益者でもある住民の視点を積極的に取り込むようになってきた。

著者が提案した対話型事業仕分けでは、仕分け人は対象事業の資料に関して事務局を通じて事前に確認的質問を行い、担当者から回答を得ることで、事業に対する基本的な理解を深め、事業仕分け当日には本質的な議論に集中できるようにした。また、メーリングリストや事前勉強会を通して、他の仕分け人との情報や問題意識の共有を行った。

この手続きであれば、事業担当者は事前の質問を受けることにより、一般市民を含む第三者の視点で、分かりやすい資料の準備することができる。仕分け人はそれぞれの事業の問題点や疑問点を洗い出し、仕分け当日の論点と議論のおおまかな流れについてイメージすることが可能となる。

このような事前準備によって、限られた時間の中で、担当者の事業に関する問題意識や気づきを引き出し、仕分け人の評価に対して、傍聴人も含めて納得感を高めるようなプロセスを構築することができる。

## **(2) 事前研修**

事業仕分けの対象事業担当者に対する事前研修では、「対話型」事業仕分け実施の目的と方法を理解し、プロセスを通して事業の目的を再確認し、説明責任を果たすことで、継続的な業務の改善や担当職員の仕事のやり方を見直す取り組みへとつなげることを目指した。

したがって、通常の議会答弁的な対応や窓口で対応している受益者向けではなく、一般市民や仕分け人にわかりやすく説明することを重視した。通常、条例によって議会答弁は、争点を明確にするために一問一答方式で行うことが定められているため、事業仕分けにおいても答弁方式によって、責める側と責められる側とになりがちである。また、首長等は、議員からの質問、質疑に対して、反問することができるかとされているが、職員の答弁においてはその機会が与えられていない。

「対話型」事業仕分けにおいては、やりとりを通して共通の問題認識を持つことで、よりよい解を求めることが重視されるため、担当職員には反問権があることを確認する必要があった。

以上のように、事前研修では、具体的なプレゼンテーションの技術的側面よりも、対話型で行われる事業仕分けの目的や職員が慣れ親しんでいる説明方法とは異なる考え方について理解してもらうことに主眼が置かれた。

## **(3) オープンな対話型レイアウト**

事業仕分けを対話型で行うために、仕分け人と説明担当者、来場者との位置関係にも工夫がされた。従来の事業仕分けでは、仕分け人と説明担当者がテーブルを囲むように向かいあって座り、周りを傍聴人が取り囲むような会場レイアウトとなっていた。対話型では、担当職員は中央に座って傍聴市民に向かって説明をし、仕分け人がその両脇からやりとりをする、というパネルディスカッションのようなオープンなスタイルにした（図11）。

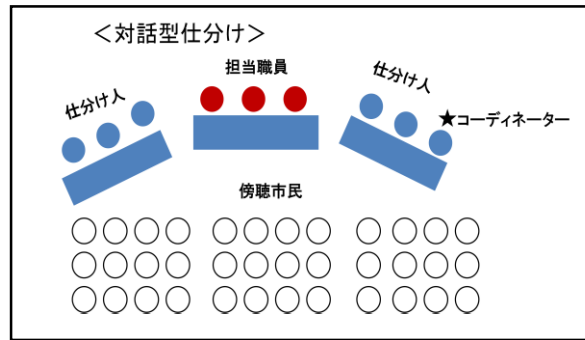


図 11. 対話型仕分けのレイアウト

#### (4) 対話による事業仕分け作業

事業仕分け当日の作業は、K市においては、一事業 50 分間で行われた。担当者からの 5 分間の事業概要説明の後、仕分け人からは、当日初めて資料を参照する傍聴者と問題意識を共有できるように、事業に関する基本的な質問を 15 分間行った。最初から問題点を指摘し、追及することを避けられる上、話し合いができる対等の関係を築く効果もある。

次の 20 分間で、基本的な質問を通して浮かんできた疑問点や問題点について、担当者の事業に対する理解や思い、問題意識を受け止めつつ、問題と思われるところを指摘し、当事者としての認識の合意を図るようにしていく。また、改善策や見直しの必要性などについて、仕分け人は一緒に知恵を出し、提案を行った。

仕分け人の決定に関しては、評価結果を多数決で一方向的に告げるのではなく、各人がなぜそのような決定に至ったのか、最後に理由を聞くことで、最終決定の納得性を高めるようにした。

### 8.4 K市における「対話型」事業仕分けが担当職員に与えた影響

#### 8.4.1 K市版「対話型」事業仕分けの概要

K市では、平成 21 年 11 月に、マニフェストで事業仕分けの実施をうたった市長が就任したことから、「市民に対して事業担当者が説明責任を果たす」ということを主目的として、平成 22 年 8 月に、構想日本に頼らない手作りの事業仕分けを、有識者、地元経済人、一般市民を含む仕分け人が 2 班で 6 日間、38 の事業を対象に初めて実施した。

著者は、第 1 回の仕分け人の座長（コーディネーター）を委嘱された際、「対話型」事業仕分けのコンセプトを提案し、平成 23 年 8 月の第 3 回まで、改良を加えながら「対話型」事業仕分けを実施してきた。

「対話型」事業仕分けのコンセプトは、強制的に変更を迫るのではなく、仕分け人との「対話」のやり取りの中から、仕分けに関わる担当職員、傍聴市民、そして仕分け人が事業のあり方を共に考え、問題点を探り、課題を共有することで、職員自らが事業を見直し改善しようとするモチベーションを高めることができるのではないかと考えられた。

また、K市版事業仕分けは、納税者である一般の市民に事業の内容を分かりやすく説明することで理解を深め、市民参画・協働を促すとともに、事業の見直しや効果的運営のための改善を図ることで、持続可能な行財政運営を築いていこうとしていた。そのため、市民や有識者など外部の意見を前向きに担当者が聞くことによって、事業を担当する職員の

意識改革につながる気づきを得る機会になると思われた。

平成23年8月には、第3回のK市版事業仕分けが扶助費の助成事業10事業を対象に実施された。この回で著者は、それまでの評価者の代表としての座長・コーディネーターではなく、司会進行役、ファシリテーターとしての役割を担当した。

#### 8.4.2 対話型事業仕分けプロセスによる職員意識の変化に関する準実験デザイン

著者が提案し、運営を担当した事業仕分けのプロセスが、事前の準備段階を含めた「対話型」事業仕分けプロセスが、どのように職員意識の変化につながるのか、準実験による検証を行った。

##### (1) 調査の目的：

事業仕分けのプロセスを通じて、職員の担当事業に対する認識および仕事に対する考え方にどのような影響を与えるのかを測定し、事業仕分けの職員の意識変革に対する有効性について検討する。

##### (2) 方法：

事業仕分けの対象10事業の担当者（課長、係長、主幹など）を対象に事前のプレゼンテーション研修を実施し、研修受講前と受講後、および事業仕分け終了直後の3回、質問票に回答してもらった。

##### (3) プログラムの概要：

プレゼンテーション研修は、事業仕分けの約3週間前に2時間で1回実施した。まず、事業説明の内容・項目について、行政側から説明したいことと市民側から知りたいことにギャップがあることに気づく演習を約40分行い、講義を交えたプレゼンテーションスキルについて、事業ごとのグループで演習を約50分間行った。最後に、事業仕分けがなぜ重要か、この機会をどのように捉えるかという動機づけの講義を約20分行った。

##### (4) 調査期日：

第1回 2011年8月4日（木） プレゼンテーション研修受講前  
第2回 2011年8月4日（木） プレゼンテーション研修受講後  
第3回 2011年8月27日（土）、28日（日） 事業仕分け当日終了後

##### (5) 対象者：

研修および仕分け当日の全回参加者 18名  
（課長7名、副参事3名、主幹5名、副主幹1名、主査2名）

##### (6) 質問内容：

3回の調査では毎回、20項目の同じ内容の質問紙を用い、5件法（1:全くそう思わない, 2: あまりそう思わない, 3: どちらともいえない, 4: 少しそう思う, 5: 非常にそう思う）で当てはまるところをチェックしてもらった。質問内容は、次のような4つのカテゴリーから成り立っている（付録5）。

- ① 事業仕分けの対象事業に関する認識（自信感）（質問項目 1～5）
- ② 市民に対する成果および情報提示の自己評価（質問項目 7～9）
- ③ プレゼンテーションスキルに関する自己評価（質問項目 13～17）
- ④ 事業仕分けに関する認識（肯定感）（質問項目 18～20）

### 8.4.3 結果および考察

図 12 は、研修受講前、研修受講後、さらに事業仕分け終了後の各質問に対する回答の平均点を比較したものである。

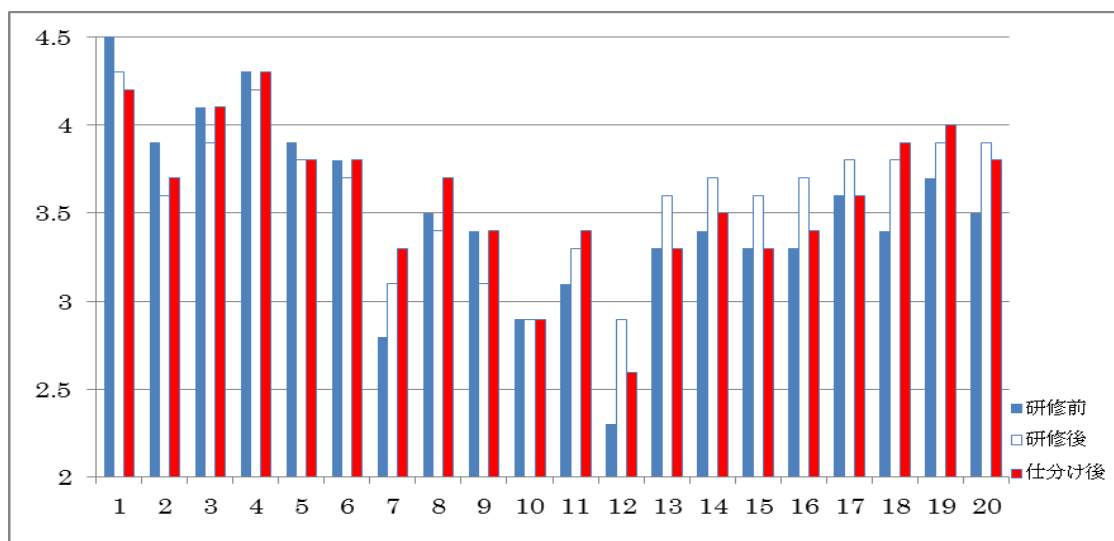


図 12. K 市の事業担当者アンケート質問項目別 研修後・仕分け後の平均値の変化 (N=18)  
( $p < .05$ : Q2, Q7, Q16, Q18)

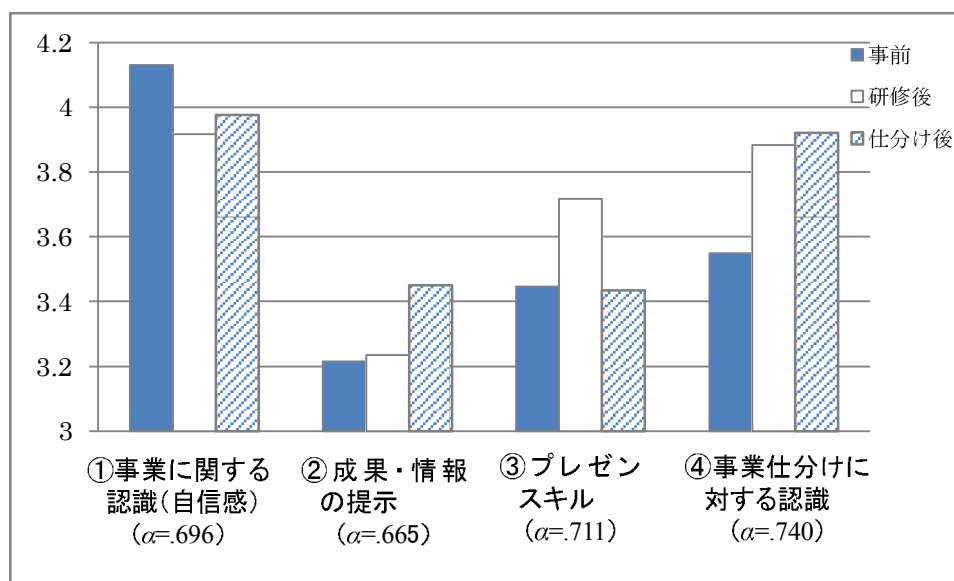


図 13. カテゴリー別平均値の変化 (N=18)

また、図 13 は、カテゴリーごとの質問群の平均点を、同じく研修前直後、事業仕分け直後に比較したものである。

各合成変数についての  $\alpha$  係数を算出したところ、「事業に関する認識(自信感)」で  $\alpha=.696$ 、「成果・情報の提示」で  $\alpha=.665$ 、「プレゼンテーションスキル」で  $\alpha=.711$ 、「事業仕分けに対する認識(肯定感)」で  $\alpha=.740$  という値が得られ、内的整合性が認められた。

各合成変数について、合成得点を従属変数、調査時点(研修前・研修後・事業仕分け後)

を独立変数とした被験者内要因の分散分析を行なった（表 21）。分散分析の結果、「事業仕分けに対する認識」についてのみ調査時点の主効果が認められた。

**表 21. 合成変数の平均値と標準偏差、および一要因分散分析の結果**

	事前	研修後	仕分け後	F値	多重比較
①事業に関する認識（自信感）	4.129 (.524)	3.917 (.652)	3.976 (.714)	1.850	
②成果・情報の提示	3.215 (.676)	3.235 (.632)	3.451 (.716)	1.836	
③プレゼンテーションスキル	3.447 (.536)	3.718 (.381)	3.435 (.491)	2.966	
④事業仕分けに対する認識	3.549 (.754)	3.882 (.623)	3.922 (.640)	3.958	研修後>事前* 仕分け後>事前*

注) カッコ内の数値は標準偏差

\*:  $p < .05$

合成変数の平均値の変化からは、次のような示唆が得られた。

- ① 担当事業に関する認識（意義や市民ニーズとの合致に対する自信）は、研修前より研修後の値が下がり、仕分け後には戻った（研修前：4.129→研修直後：3.917→事業仕分け直後：3.976）。これは、研修受講によって事業の意義や目的などについて思い込みや主観的評価があったかもしれないと気づき、仕分けの議論を通して再認識できたためと考えられる。
- ② 市民に対する成果および情報提示の自己評価（成果指標、目標達成のための課題設定）は、研修前後はほとんど変化がなく、仕分けプロセスを通して高まった（研修前：3.215→研修直後：3.235→事業仕分け直後：3.451）。これまで、事業の成果をどのような指標で測るのか、その達成のための課題は何か、ということがあまり意識されていなかったのが、事前研修で必要性を認識し、仕分けのための資料作成や仕分け人からの質問を通じて意識的に設定されるようになったと思われる。
- ③ プレゼンテーションスキル（論理的説明、全体の中の位置づけ、好印象や共感の獲得）などに関しては、研修後に上がったが、実際に仕分けの場面の経験を通して下がった（研修前：3.447→研修直後：3.718→事業仕分け直後：3.435）。説明責任を果たすためのスキルや内容、心構えなどについては、研修受講によって自信をつけたものが、実際に仕分けの場面では思ったようにはいかなかったという自己評価が影響しているのではないかと推察される。
- ④ 事業仕分けに対する認識（機会としての前向きな捉え方）は、研修前より研修後および事業仕分け終了後と一貫して上がった（研修前：3.549→研修直後：3.882→事業仕分け直後：3.958）。担当者にとってみれば、事業仕分けの対象となったことで、資料の準備や質問への対応、心理的プレッシャーなど、負担感や後ろ向きな気持ちを持つことが一般的である。しかしながら、事前研修での説明や演習を通して、事業仕分けの意義や市民に対する説明責任の重要性などについて理解し、この機会を自己の成長や事業を見直

すよい機会であるという捉え方ができるようになったと考えられる。

また、「対話型」による事業仕分け当日の説明やそれに対する質問のやりとりなどを傍聴者の前で行うことの意味を実感でき、有意義な機会であることを認識できたと解釈できるだろう。

なお、事業仕分けの説明終了直後に実施した担当者の事後アンケート（図14）でも、事前の研修や仕分け人からの事前質問などが事業の説明に役に立ったかという質問に対して、83.4%の職員が「大変そう思う」「そう思う」と答えており、事業仕分けに対する動機づけに効果があったのではないと思われる。自由記述には、次のような意見があった。

- ・対象事業の検討見直しは、当課としても必要と考えていたところであり、仕分け結果は妥当な点もあると思われる。
- ・コーディネーター（司会）を入れたことで、評価者の勉強不足、思い込みで意見を誘導、評価する人がいなかった。
- ・事業の見直しをしなければいけないという意見は何度か出ていたので、今回仕分けの対象になり、市民のご意見・ご指摘を頂き、本格的な見直しができる良い機会になった。
- ・仕分け人から貴重な意見をいただき、今後の事業実施に向けていきたいと考えている。

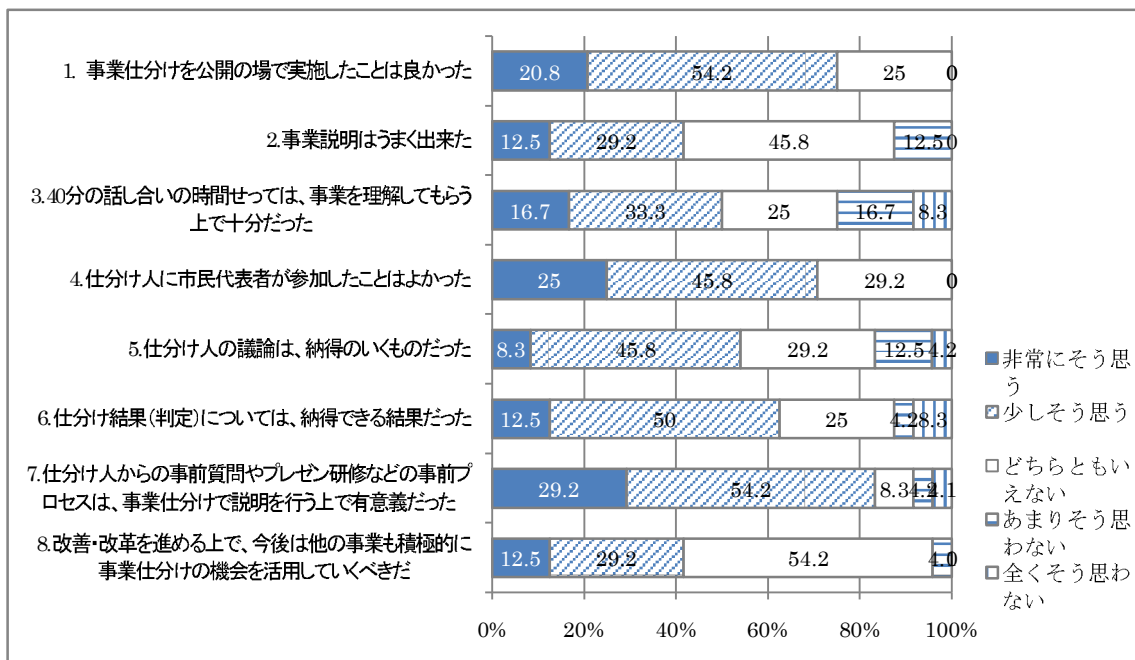


図 14. 説明担当者の事業仕分け終了後アンケート結果



## 8.5 対話型事業仕分けによる職員意識に対する影響：3自治体間の比較

### 8.5.1 3自治体における「対話型」事業仕分けの準実験的研究

著者は、2010年度、A市(5月)、K市(8月)、M市(11月)、3市の事業仕分けにおいてコーディネーターを委嘱され、このような観点から「対話型」事業仕分けを実施した。各市とも、前項のK市におけるプロセスと当日の運営方法と同様の内容になっている。

A市とM市は以前、従来型の事業仕分けを実施したことがあり、その時のイメージが強く残っていた。また、K市においては前年度から「対話型」事業仕分けを導入していたが、第3回は生活保護や障害者支援などに関わる「扶助費」を対象としていたため、事業仕分けの対象となったことに対する疑問が職員から出ている。

3市とも、事業仕分け前に事業担当者(複数)を対象に、事前研修を実施した。

事業仕分け当日の作業は、A市とK市においては、一事業50分間で行われた。M市では複数の業務(事業)を一つの基本事務事業とした単位で評価したため、一件あたり2時間とした。いずれの場合も、担当者からの事業概要説明の後、仕分け人が事業に関する基本的な質問を行い、その過程で浮かんできた疑問点や問題点について、担当者の事業に対する思いや問題意識を受け止めつつ、問題点を指摘し、当事者として認識を共有するようにしていった。また、改善策や見直しの必要性などについて、仕分け人から提案を行ない、評価結果についても、理由を聞くことで、最終決定の納得性を高めるようにした。

3市で実施した「対話型」事業仕分けのプロセスが、職員の意識にどのような影響を与えたのかについて、評定結果を比較した。

#### (1) 方法

事業仕分けの対象事業担当者を対象に、事前に前章K市と同内容の「プレゼンテーション研修」を実施し、研修受講前と受講後、および事業仕分けが終了した直後の3回、同じ内容の質問票に回答してもらった。

事前研修および事業仕分け当日に参加し、3時点全ての調査に回答した職員は、3市合計で65名(内訳は、A市：18名、K市：17名、およびM市：30名)となった。

#### (2) 調査期日

3市における3回の調査時期は、表22のようになっている。

表 22. 3市の調査期日

	A市 (n=18)	K市(n=17)	M市 (n=30)
第1回	2011年3月30日 研修受講前	2011年8月4日 研修受講前	2011年11月10日 研修受講前
第2回	2011年3月30日 研修受講後	2011年8月4日 研修受講後	2011年11月10日 研修受講後
第3回	2011年5月21日 事業仕分け終了直後	2011年8月27,28日 事業仕分け終了直後	2011年11月19,20日 事業仕分け終了直後

### (3) 質問内容

毎回、同じ質問紙（付録5）を用い、20項目に関して5件法（1:全くそう思わない, 2:あまりそう思わない, 3:どちらともいえない, 4:少しそう思う, 5:非常にそう思う）で当てはまるところをチェックしてもらった（質問項目内容については、付録5を参照のこと）。

### (4) 結果

20項目の平均値、SDを算出し、天井効果の見られた1項目（「担当事業の目的は意義がある」）を以降の分析から除外した。次に、残りの19項目に対して主因子法による因子分析を行い、固有値の変化から、3因子構造が妥当であると判断した（表23）。

3因子を仮定して主因子法・Promax回転による因子分析を行った。因子負荷量0.4以下の十分な因子負荷量を示さなかった4項目（「担当事業の目的と目標が意識されなくても、個々人が担当業務をきちんとこなしていることの方が大事だ」、「担当事業のサービスは、正當に評価されていない」、「担当事業の現状については、限られた資料と短い時間では十分市民に理解されない」、「市民の質問には、常に完ぺきに答えられるようにしなければならない」）を分析から除外し、再度主因子法・Promax回転による因子分析を行った。Promax回転後の最終的な因子パターンと因子間相関を表24に示す。なお、回転前の3因子で15項目の全分散を説明する割合は61.4%であった。

第1因子は6項目で構成されており、「共感の持たれる説明」「初対面でも好印象を与えられる」「論理的な説明ができる」など、市民に理解される説明能力についての項目が高い負荷量を示していたため、「プレゼンテーションスキル（説明能力）」因子と命名した。

第2因子は6項目で構成されており、担当事業に関して、「目的と合致している」「市民ニーズに合っている」「理解されやすい成果指標の設定」「目標達成のための課題設定」などを行っているといった、担当事業に対する肯定的な認識と確信に関する内容の項目が高い負荷量を示していたため、「事業に対する認識（自信感）」因子と名づけた。

第3因子は3項目で構成されており、事業仕分けに対して、「担当事業のあり方を改善する良い機会」「担当事業のあり方を改善する良い機会」「担当事業の意義を市民に理解してもらえるよい機会」など、事業仕分けに関して肯定的に捉える内容となっているため、「事業仕分けに対する認識（肯定感）」と命名した。

表 23. 職員意識に関する因子分析結果 (Promax 回転後の因子パターン)

因子名	項目内容	I	II	III
第1因子： プレゼンテーションスキル (説明能力)	市民の視点にたつて、共感を持たれる説明ができる	<b>.816</b>	-.035	-.076
	初対面の相手に好印象を持ってもらうことができる	<b>.784</b>	-.224	.152
	担当サービスについて論理的な説明ができる	<b>.760</b>	.074	-.102
	行政全体の中での位置づけから、事業のあり方を説明することができる	<b>.737</b>	.124	-.006
	最初は理解されなくとも、徐々に理解を深めていくやりとりができる	<b>.548</b>	-.007	.252
	将来的な課題解決のためには、公開情報以外でも積極的に市民に情報提供している	<b>.475</b>	.160	.080
第2因子： 事業に対する認識 (自信感)	あなたが担当しているサービス内容は、目的と合致している	-.068	<b>.774</b>	.040
	担当事業は現在の市民のニーズに合っている	-.019	<b>.750</b>	.020
	現在のサービス利用者のニーズを満たすことが大切である	-.018	<b>.632</b>	.130
	現在担当しているサービスは、行政が運営すべきである	-.055	<b>.450</b>	.168
	担当事業は市民に理解されやすい成果指標を設定している	.160	<b>.435</b>	-.146
	担当事業の目標達成のための課題は自ら設定している	.412	<b>.425</b>	-.155
第3因子： 事業仕分けに対する認識 (肯定感)	事業仕分けは、担当事業のあり方を改善する良い機会になる	.133	-.119	<b>.871</b>
	事業仕分けは、自分自身の能力を高める良い機会である	-.079	.114	<b>.805</b>
	事業仕分けは、担当事業の意義を市民に理解してもらえやすい機会だ	-.012	.104	<b>.784</b>

因子間相関	I	II	III
I	—	.49	.42
II		—	.35
III			—

各因子の平均値を算出したところ、「プレゼンテーションスキル (説明能力)」(平均：3.48, *SD*：.59)、「事業に対する認識 (自信感)」(平均：3.69, *SD*：.62)、「事業仕分けに対する認識 (肯定感)」(平均：3.59, *SD*：.84)であった。内的整合性を検討するために各因子についての $\alpha$ 係数を算出したところ、「プレゼンテーションスキル (説明能力)」で $\alpha=.86$ 、「事業に対する認識 (自信感)」で $\alpha=.78$ 、「事業仕分けに対する認識 (肯定感)」で $\alpha=.84$ という値が得られた。したがって、各因子とも十分な内的整合性の高さが認められた。

各因子間の相関をみると、表24のように、3つの因子は互いに有意な正の相関を示した。

表 24. 因子間相関と平均, SD,  $\alpha$  係数

	プレゼン スキル	事業の自信 感	事業仕分け の肯定感	平均	SD	$\alpha$
プレゼンスキル	—	.51**	.43**	3.48	.59	0.86
事業の自信 感		—	.37**	3.69	.62	0.78
事業仕分けの肯 定感			—	3.59	.84	0.87

\*\* $p < .01$

対話型事業仕分けのプログラムの導入によって、職員の認識にどのような影響を及ぼすかを検討するために、「プレゼンテーションスキル（説明能力）」「事業に対する認識（自信感）」「事業仕分けに対する認識（肯定感）」の各合成得点を従属変数、調査時点（研修前・研修後・事業仕分け後）を独立変数とした被験者内要因の分散分析を行った（表 25）。

分散分析の結果、「事業仕分けに対する認識（肯定感）」についてのみ調査時点の主効果が認められた ( $F(2, 128)=13.753, p < .01$ )。多重比較の結果、事前の時点よりも研修後の時点、および事業仕分け後の時点における事業仕分けに対する肯定感が有意に高かった（いずれも  $p < .01$ ）。一方、「プレゼンテーションスキル（説明能力）」および「事業に対する認識（自信感）」には有意な調査時期の主効果は認められなかった（プレゼンスキル  $F(2, 128)=0.884$ , 事業の自信感  $F(2, 128)=0.479$ )。

表 25. 各因子の合成得点の平均値と標準偏差、および一要因分散分析の結果

	事前	研修後	仕分け後	F値	多重比較
プレゼンスキル	20.607 (3.619)	21.900 (3.542)	21.167 (3.508)	.884	
事業の自信 感	22.387 (3.858)	22.467 (3.667)	22.2 (3.612)	.479	
仕分けの肯定 感	9.333 (2.625)	11.467 (2.317)	11.033 (2.305)	13.785**	研修後>事前** 仕分け後>事前**

注) カッコ内の数値は標準偏差

\*\* $p < .01$

次に、「事業仕分けに対する認識（肯定感）」について、回答者が所属する自治体（A市・K市・M市）×調査時点（事前・プレゼンテーション研修後・事業仕分け後）による分散分析を行った。その結果、A市において研修前の時点よりも研修後の時点、さらに事業仕分け後の時点に進むにつれて、事業仕分けに対する肯定感が有意に高くなった（いずれも  $p < .05$ ）。K市およびM市においては、研修前の時点よりも研修後の時点における事業仕分けに対する肯定感が有意に高くなった（いずれも  $p < .05$ ）が、両市とも、事業仕分け後の差については有意ではなかった（表 26, 図 15）。

表 26. 「事業仕分けに対する認識（肯定感）」3市の分散分析結果

仕分けの肯定感		平均値の差	有意確率 <sup>1)</sup>
A市 事前	研修後	.503*	.000
	仕分け後	.487*	.000
K市 事前	研修後	.503*	.000
	仕分け後	.015	.868
M市 事前	研修後	.487*	.000
	仕分け後	-.015	.868

\*:  $p < .05$

1) 多重比較の調整: Bonferoni

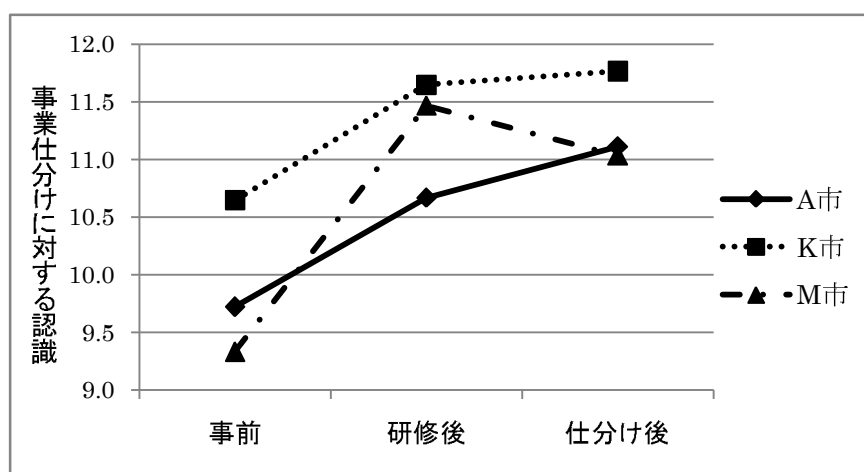


図 15. 「事業仕分けに対する認識（肯定感）」3市の平均値の変化

### 8.5.2 考察

本章では、対話型で実施された事業仕分けが事前研修を通して、当日の対話形式による仕分け作業が担当職員の意識にどのように影響を与えるか、それぞれの有効性について確認することを目的とした。

A市、K市、M市でそれぞれ、事業担当者（当日の説明担当者を含む複数職員）を対象に、事業仕分けの事前に研修を実施し、研修前後および事業仕分け当日終了直後に20項目に関する同じ内容の質問紙調査を実施した。その結果、プレゼンテーションスキル（市民に共感・理解されるよううまく説明ができる能力）に対する自己評価、担当事業の意義に関する認識（自信感）、および事業仕分けに対する前向きな認識（自信感）の3因子が抽出された。

それぞれの因子の合成変数得点の平均値を事前・研修後・事業仕分け後について、対応ありの分散分析の混合計画で実施した結果、「事業仕分けに対する認識（肯定感）」の得点のみ研修前に比べて研修後および事業仕分け後に有意に高かった。しかしながら、「プレゼンテーションスキル（説明能力）」と「事業に対する認識（自信感）」については、研修後および事業仕分け後の平均値には有意差が確認されなかった。

これらの結果から、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の事前研修は有効であったと考えられる。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。

「プレゼンテーションスキル（説明能力）」と「事業に対する認識（自信感）」に関して、研修後および事業仕分け後に統計的な有意差が認められなかったが、研修自体が詳細な説明技術を習得する内容ではなく、対話型で行われる事業仕分けの意義と目的を理解した上で、議論を深めていくやりとりが重要であることが認識された結果であると解釈できる。

また、「事業に対する認識（自信感）」も、実際の対話型事業仕分けのプロセスを通して、事業の意義や目的を再確認し、受益者である市民に対して行政が公としてサービスを提供する意味を感じている強さに大きな変化はなかったと考えられる。

一方、担当事業が事業仕分けの対象になったことに対して、当初は負担感や前回経験した（又は、国や他の自治体で行われた）事業仕分けに対してあまり良いイメージを持っていなかったものの、事前研修で認識を改め、動機づけがなされた結果、ポジティブな捉え方に变化したことがうかがわれる。因子を構成する項目からは、事業仕分けが市民に事業を理解してもらい機会として、また自分自身の能力向上や担当事業のあり方を改善する良い機会として受け止められるようになったことが示唆されている。

事業担当者は、事業仕分けの評価結果を受けて、一定期間内に改善プログラムを策定し、市民に対して公開することになっており、次年度からの取り組み状況もモニターされるが、本調査の結果からは、事業仕分けの第三者との対話を通して指摘された内容を前向きに捉え、改善策に反映していく内発的動機づけにつながる可能性が高まることが示唆されたといえよう。

事業仕分けを「対話型」で行うことは、外部視点による評価と市民に対する直接の事業説明の機会を通して、職員意識の変革に有効であると考えられる。第三者の外部視点による「対話型」の評価は、公共の使命感と自負をもって業務を遂行している担当者を尊重しつつ、改善の余地を認識し、実現性と具体的行動を想起させる機会となるといえるだろう。

### 8.5.3 本研究の課題

本研究の結果から、事業仕分けを「対話型」で行うことは、外部視点による評価と市民に対する直接の事業説明の機会を通して、職員意識の変革に有効であると考えられる。

「対話型」事業仕分けを実施した自治体の事業担当者（代表説明者）に対する調査結果からは、対話型の設定および事前研修に対して、概ね好意的な評価を得られた。しかしながら、従来型の事業仕分けを実施した自治体の対象事業担当職員の意識変化について調査し、対話型事業仕分けと有意な差がみられるかどうか比較が必要である。

市民や議会は事業仕分けの結果のみに関心がもたれ、その事業仕分けによってどれくらい予算が削減されたのか、いくつの事業が「不要」や「民間・その他へ移管」と判断されたのか、ということが成果と捉えられがちであるため、「対話型」事業仕分けの有効性は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り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について、追跡調査を行い、検証していく必要がある。従来型の事業仕分けと比較して、その後の事業担当者の自発的な改善行動の出現や変化との関連性について長期的に検証していく必要がある。

## 8.6 K市における「対話型」事業仕分け経験が職員に与えた影響

### 8.6.1 単純集計による比較

K市における2012年の調査では、それまでに実施された3回の事業仕分けの経験の有無をたずねた。事業仕分けの対象となった部署または担当者として、対象とならなかった場合とを単純集計によって比較をしたところ、図16に示した項目に関して差がみられた。

事業仕分けの経験がある方が、経験のない職員よりも、首長のビジョンをより明確に認識し（Q1. 経験あり46.7%: 経験なし35.0%; Q14. 経験あり40.3%: 経験なし32.1%）、職員自身で課題解決に取り組んでいる（Q5. 経験あり33.7%: 経験なし17.7%）と考え、住民ニーズの把握や担当事業の目的達成を測るための成果目標の設定も行っている。事業仕分け対象部署の管理職は、経験なしの部署の管理職よりも、部下に対して首長ビジョンや考えを自分の言葉で伝えている（Q38. 経験あり33.8%: 経験なし26.6%; Q39. 経験あり36.4%: 経験なし29.2%）。

また、事業仕分け対象部署の方が、職場での課題実行のための話し合いを十分に行っており（Q42. 経験あり37.7%: 経験なし28.6%）、コスト意識の高い人の割合も多くなっていた（Q48. 経験あり49.3%: 経験なし43.1%）。

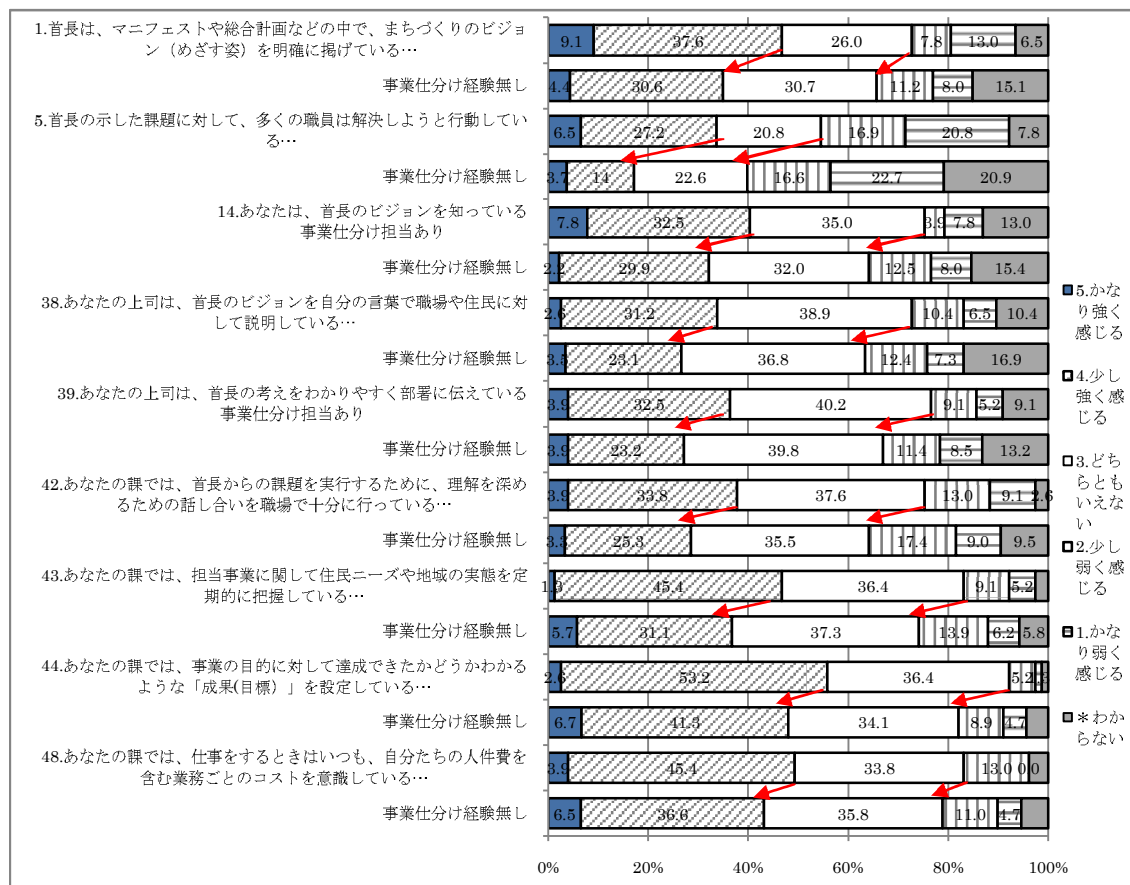


図 16. 事業仕分け経験有無による比較（上段：事業仕分け担当経験あり、下段：経験なし）

### 8.6.2 因果モデルによる比較

K市においては、2009年に就任した首長のマニフェストの一番目に「市職員の意識改革」

が掲げられ、その目的と必要性について事業を見直すための事業仕分けが実施された。K市では、国や他の自治体で構想日本が主導して行われていた方法を変え、「対話型事業仕分け」という方法で行ってきた。これは、単なる事業の要不要や無駄の指摘を第三者が行うのではなく、市長が考える職員が自ら問題に気づき、課題に取り組むという職員の意識改革を促し、市民に職員の取組みを理解してもらうための機会として位置付けていた<sup>30</sup>。

本節では、首長就任後から 2012 年までに行われた 3 回の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かについて検討した。

合成変数について、2012 年の有効回答中、事業仕分けの対象事業の担当として、回答時点で事業仕分けの経験がある回答者は 77 名、経験がない回答者は 592 名であった。

事業仕分け経験有無による各合成変数間の相関のパターンを比較すると、表 27.1、表 27.2 のように、事業仕分けの経験の有無に関係なく、「A.首長ビジョン・課題の明確さ」(.552)、「B.首長の対話度」(.451)、「C.首長ビジョン浸透のマネジメント」(.463)がそれぞれ、「E.個人の首長ビジョンの理解・実現行動」との間に中程度の正の有意な相関がみられ、「C.首長ビジョン浸透のマネジメント」は「F.職場のビジョンの理解」(.546)とも中程度の正の有意な相関があった。

事業仕分け経験なしの方は「A.首長ビジョン・課題の明確さ」(.449)、「C.首長ビジョン浸透のマネジメント」(.493)、「E.個人の首長ビジョンの理解・実現行動」(.517)が「F.職場のビジョンの理解」に関して中程度の正の有意な相関があったが、事業仕分けの経験がある方は、「F.職場のビジョンの理解」は「A.首長ビジョン・課題の明確さ」(.295)とは弱い相関、および「B.首長の対話度」(.058)との有意な相関はなかった。

また、「G.首長ビジョン実現の職場風土」に関しては、事業仕分け経験なしは「D.コスト意識、成果目標・指標の設定」(.491)との間に中程度の正の有意な相関があったが、事業仕分けの経験ありは弱い有意な相関(.233)となっていた。事業仕分け経験なしでは「F.職場の首長ビジョンの理解」(-.0329)は「G.首長ビジョン実現の職場風土」に関して有意ではなかったが、事業仕分け経験ありは有意な負の弱い相関 (.233) を示している。

表 27.1 相関係数： 事業仕分け経験あり(n=77)

	A	B	C	D	E	F	G
A.首長ビジョン・課題の明確さ	1.0	.449**	.303**	-.042	.552**	.295**	-.010
B.首長の対話度		1.0	.271*	.092	.451**	.058	.101
C.首長ビジョン浸透のマネジメント			1.0	-.182	.463**	.546**	-.095
D.コスト意識、成果目標・指標の設定				1.0	.008	-.130	.233*
E.個人の首長ビジョンの理解・実現行動					1.0	.303**	.023
F.職場の首長ビジョンの理解						1.0	-.242*
G.首長ビジョン実現の職場風土							1.0

\*\* $p < .01$ , \* $p < .05$

<sup>30</sup> 詳細については、宮入 (2012) を参照。



表 27.2 相関係数： 事業仕分け経験なし (n=592)

	A	B	C	D	E	F	G
A. 首長ビジョン・課題の明確さ	1.0	.365**	.321**	.095*	.547**	.449**	.014
B. 首長の対話度		1.0	.351**	-.027	.378**	.368**	.021
C. 首長ビジョン浸透のマネジメント			1.0	-.004	.365**	.493**	.035
D. コスト意識, 成果目標・指標の設定				1.0	.033	.007	.491**
E. 個人の首長ビジョンの理解・実現行動					1.0	.517**	-.036
F. 職場の首長ビジョンの理解						1.0	-.032
G. 首長ビジョン実現の職場風土							1.0

\*\* $p < .01$ , \* $p < .05$

次に、合成変数および項目ごとに事業仕分け経験有無で平均値を比較し、 $t$  検定を行った (表 28)。その結果、「Q14. 個人の首長ビジョンの認知」については事業仕分け経験あり (3.28) が経験なし (3.06) に比べて有意に高くなっており 「Q37. 職場の首長ビジョンの共感」については事業仕分け経験なし (2.92) よりも経験あり (2.72) が有意に低くなっていた。

表 28. 事業仕分け経験有無の平均値と SD および  $t$  検定の結果

	事業仕分け経験あり		事業仕分け経験なし		$t$ 値
	平均	SD	平均	SD	
Q14 個人の首長ビジョンの認知	3.28	.952	3.06	.911	2.054 *
Q37 職場の首長ビジョンの共感	2.72	0.79	2.92	0.70	-2.319 *

\* $p < .05$

## 9. M町の事例 ～M町における行政組織の変革に関する経年調査結果

### 9.1M町の総合計画の経緯

三重県にあるM町は、2005（平成17）年10月に2町が合併してできた、約6割が国立公園に指定された海と山に囲まれた人口約15,000人の町である。2007（平成19）年度からの10年間の総合計画に基づき、まちづくりを進めてきたが、人口減少や急速な少子高齢化（高齢人口42%）と長引く地域経済の低迷による財政難が喫緊の課題となっていた。

2009年11月にマニフェスト（政策提言）を掲げて当選した町長は、1969年に三重県職員となり、北川前知事の改革では中核的な役割を果たした後、合併後も融合が進まず、衰退が深刻化する生まれ故郷のM町の課題に取り組むために、県庁を退職して立候補した。

町長の就任時には、当時の総合計画の計画期間は2016年度までとなっていたが、「町長のマニフェストは、町民の政治的な選択であり、それを実現していくための総合計画が必要だったため、新たな総合計画を策定する」<sup>31</sup>ことにした。有識者による審議会、町議会議員、町民のワークショップや懇談会で議論を重ね、「町民起点のまちづくり」を基本理念に、「安全・安心を実現し、希望をもち誇れるM町」をめざす姿とする、町長のマニフェストを全面的に反映した新総合計画「M町絆プラン」を2011年に策定した（図17）。

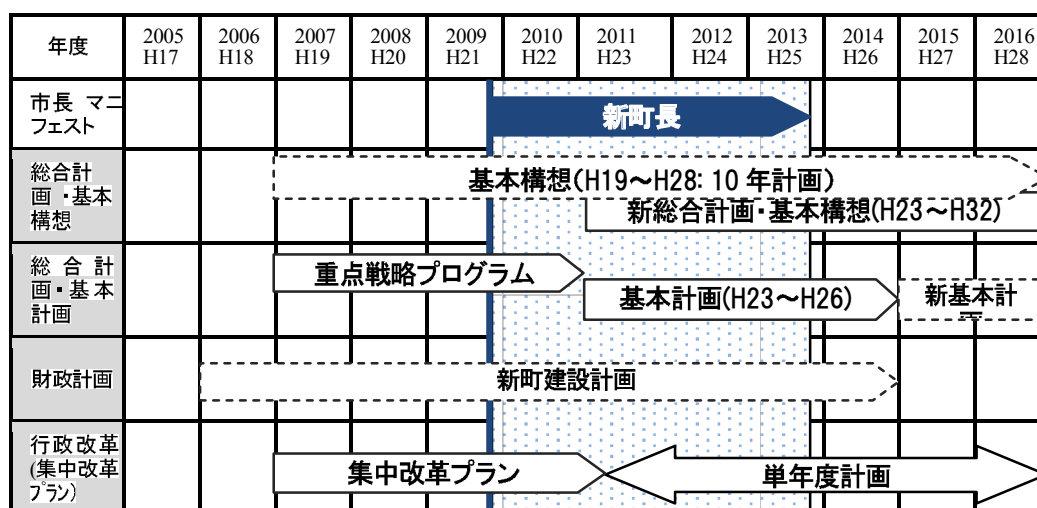


図17. M町長マニフェストと総合計画等との関係

### 9.2 M町の行政改革の取組みと新総合計画策定プロセス

M町では、2009年11月に現町長が就任した直後から、町政刷新委員会、課長経営方針、町民サービス向上取組み、新総合計画の策定などの各種の行政改革の取組みを、行政組織風土改革、そして、行政組織経営の仕組みと運用について、三重県の組織改革を支援した経験のある専門家の支援も得て、継続的に行なってきた。主な取組み内容は以下のとおりである。

<sup>31</sup> 新総合計画「M町絆プラン」（2011～2020年度）第1編第1章「計画策定にあたって」より。

### (1) 町長就任初年度（2009年度）

就任早々、首長はマニフェストの方向性を発信し続け、職員が理解するために対話の場を設けて、双方向の議論を行なった。まず、職員にはマニフェストを明示して、「職員とのフリートーク」を行った。首長として描く町の将来ビジョンを職員全員に理解してもらい、役場がどのように変わらなくてはならないか理解を促した。管理職に関しては、全課長と「課長オフサイトミーティング<sup>32</sup>」を毎月継続的に行って、調整運営について課の垣根を越えた議論をし、町長が策定した「町長経営方針」について理解を深めた。

### (2) 町長就任2年度（2010年度）

2年目以降は、管理職には「課長経営方針」を策定させ、コミットメントを高めた。これは、首長のマニフェストにもとづく基本方針と町長経営方針をふまえて、課長自らが設定するものであり、年度半ばには中間報告をさせた。また、マニフェストに記したとおり、「町政刷新委員会」を設置して、有識者と公募を含めた町民で構成した委員が検討を重ね、新しい町政の在り方を方向付ける提言を行った。

マニフェストどおり年に二度全38地区で「町政説明会」を開催し、「職員地区担当制」を設けた。これは、町民と役場が協働した取組みを起せるよう、町民に町の財政状況等を知ってもらうとともに、町民の声を聞いて政策に反映することを目的としていた。

さらに、マニフェストの基本理念である「町民起点」で仕事のやり方を変えていく職員の意識と行動の改革を進めるため、町長、副町長、課長による「サービス向上<sup>33</sup>委員会」を設置し、各課代表者による課を横断した「町民サービス向上プロジェクトチーム」を結成して、職員が自らPDCAサイクルを回す「職場ぐるみ町民サービス向上取組み」を年間を通して展開した。

### (3) 町長就任3年度（2011年度）

職員の行動変革につなげるため、職員が日々の仕事の判断基準となる総合計画を新たに策定した。策定にあたっては、基本構想を町政刷新委員会の提案内容をもとに、住民との懇談会を経て作成した。基本計画については、有識者による審議会、町議会議員、公募による町民のワークショップにおいて町長がマニフェストに示した内容について議論を重ね、全面的に首長ビジョンを反映した新総合計画となった。その結果、マニフェストに掲げた首長ビジョンが総合計画の策定プロセスにおいて、ステークホルダーに共有され、理解されるようになった。

### (4) 町長就任4年度（2012年度）

新総合計画の策定に伴い、当時形骸化していた事務事業評価シートを「事業管理シート」に改定して、施策から事業への展開を図り、予算や経営方針、町民サービス向上取組みとも連動して、PDCAサイクルを回すことができるようにした。

基本計画にある重要政策課題については、初年度から継続している課長オフサイトを

<sup>32</sup> 「オフサイトミーティング」は、㈱スコラ・コンサルトが提唱し、実践する「気楽で真面目な議論」のことであり、組織風土改革の手法として活用されている（柴田, 2001；元吉, 2012）。

<sup>33</sup> 住民ニーズの多様化に伴い、行政が住民に対して提供するサービスの提供方法などについて質の向上が求められ、住民を「お客様」ととらえてサービスをする姿勢・態度。元吉（2012）は行政のサービスを、「政策企画・事業内容」、「業務プロセス」、「提供方法」に区分し、目に見えない「業務プロセス」や「提供方法」も合わせて、事業を推進する職員が住民サービスの向上を図っていくことが求められている（元吉, 2012）。

活用して、分科会方式での議論を重ねた後、テーマ別に職員や町民を巻き込んだ課横断プロジェクトチームを立ち上げて取組み方策の検討を深めた。テーマ別の検討結果は、提案にまとめ、次年度予算と事業の見直しにつなげていった。

### 9.3 行政組織の変革に関する調査結果

#### 9.3.1 「行政組織の変革に関する調査」の概要

- 1) 調査の目的： 就任1年未満のM町の首長ビジョン（マニフェスト）が、総合計画等に反映される前後について調査時期ごとに比較し、M町職員の意識・行動変革に影響を及ぼす要因とプロセスについて検討する。
- 2) 調査時期： 第1回 2010年10月4日～10月15日  
第2回 2012年10月29日～11月1日
- 3) 調査対象： M町本庁を中心とした正職員
- 4) 調査方法： 質問紙による無記名のアンケート調査（事務局から調査票を各課単位で配布してもらった。無記名の回答用紙を各自で各課の回収用封筒に任意に投函してもらい、事務局で回収した封筒を返送してもらった。）
- 5) 調査項目： 質問項目については、それぞれ付録2および付録3のとおりである。
- 6) 回答件数： 第1回： 126件（回収率 90.0%： 内、有効回答 115件）  
第2回： 132件（回収率 94.3%： 内、有効回答 131件）
- 7) 回答者属性（人）： 回答者の属性は、表29のようになった。

表 29. 回答者属性

		2010年(H22)	2012年(H24)
(1)性別	男	77 (67.0%)	80 (61.0%)
	女	37 (32.2%)	50 (38.2%)
	不明	1 (0.9%)	1 (0.8%)
(2)年齢	20代	6 (5.3%)	14 (10.7%)
	30代	30 (26.5%)	30 (22.9%)
	40代	37 (32.7%)	44 (33.6%)
	50代	39 (34.5%)	42 (32.0%)
	不明	1 (0.9%)	1 (0.8%)
(3)勤続年数	3～9年	15 (13.0%)	13 (9.9%)
	10～19年	32 (27.8%)	38 (29.0%)
	20～29年	40 (20.9%)	41 (31.3%)
	30年以上	26 (23.0%)	28 (21.4%)
	不明		11 (8.4%)
(4)職位	一般職	75 (65.2%)	81 (61.8%)
	係長・グループリーダー	28 (24.3%)	31 (23.7%)
	課・室長	11 (9.6%)	16 (12.2%)
	部・次長	8 (1.5%)	1 (0.8%)
	不明	1 (0.9%)	2 (1.5%)
(5)職種	事務系（企画・管理）	52 (46.0%)	77 (58.8%)
	事業系（窓口）	42 (37.2%)	25 (19.1%)
	技術系	15 (13.3%)	17 (13.0%)

現業系・専門職	3 (2.7%)	8 (6.1%)
不明	2 (1.7%)	4 (3.0%)
合計	115 (100.0%)	132 (100.0%)

### 9.3.2 調査結果 単純集計による M 町における経年比較<sup>36</sup>

調査票は2010年調査では60項目に関して「前首長と比較して」、2012年調査では31項目に関して「現市長就任時と比較して」、「かなり強く感じる」(5点)～「かなり弱く感じる」(1点)までの5段階と、「わからない」にチェックマーク(☑)を記入してもらった。

首長のビジョンおよび行動に対する職員の認識に関する項目は、全項目に関して、2010年度よりも2012年度は「かなり強く感じる」「少し強く感じる」割合が増えている(図18)。特に、首長の就任時よりも、首長が明確にビジョンをマニフェストや総合計画の中で掲げていると強く感じる割合が大幅に増えている(Q1:2010年46.5%→2012年62.1%)。また、首長がビジョン実現のための課題を明確にしていると強く感じる割合が増え(Q4:2010年18.1%→2012年24.2%)、その解決のために職員が行動していると強くまたは少し感じる割合が増えている(Q5:2010年43.1%→2012年55.3%)。

一方、Q6の首長が職員と直接話をしたり、Q7の職員の話をよく聞くことは、就任時より強くなったと感じる人がほとんど変わらないのに対し、「弱くなった」「わからない」人の割合が増えている(Q6:2010年27.6%→2012年33.3%、Q7:2010年25.0%→2012年34.9%)。

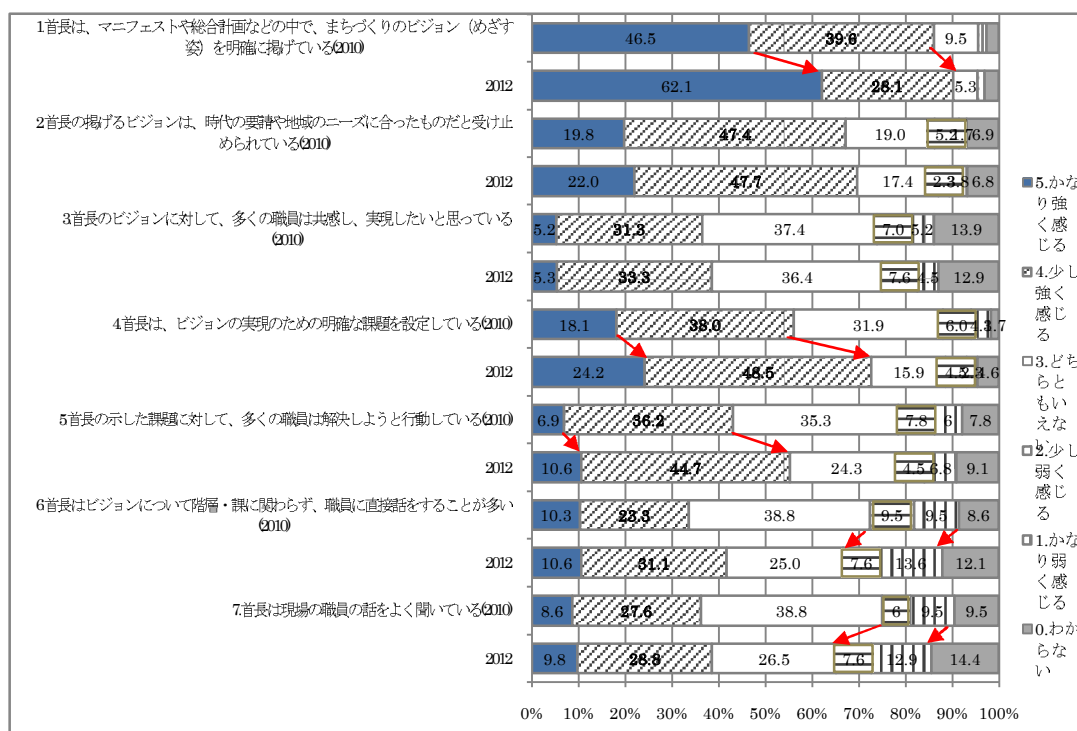


図 18. 首長のビジョンおよび行動に対する職員の認識(2010-2012 年調査比較)

<sup>36</sup> 2010年の調査時点では、60項目について質問を行い、因子分析および信頼性分析の結果、2012年の調査では31項目に絞って質問票を作成した。比較はこの31項目に関して行ったため、項目番号は2010年の項目番号に揃えている。

個人が首長ビジョンに対してどのように受け止め、行動しているかという質問に対する回答の割合の変化をみると、図 19 のように 2010 年の首長就任時に前職からの変化を強く感じたのに比べ、就任時より現在の方が「ビジョンを知っている」(Q14 : 2010 年 84.4%→2012 年 75.8%) と「共感している」(Q15 : 2010 年 58.7%→2012 年 52.3%) と強く感じる割合が減っている。

以前より、課題について目的を考えて取り組む (Q18 : 2010 年 47.5%→2012 年 54.1%)、仕事のやり方を工夫・改善している (Q30 : 2010 年 56.0%→2012 年 72.0%) 割合が増え、特に、「成果(目標)を設定」(Q21 : 2010 年 23.3%→2012 年 53.7%) して、「住民にわかりやすい指標を設定」(Q22 : 2010 年 21.5%→2012 年 33.4%) して測定することに関して、強く感じる割合が増えている。

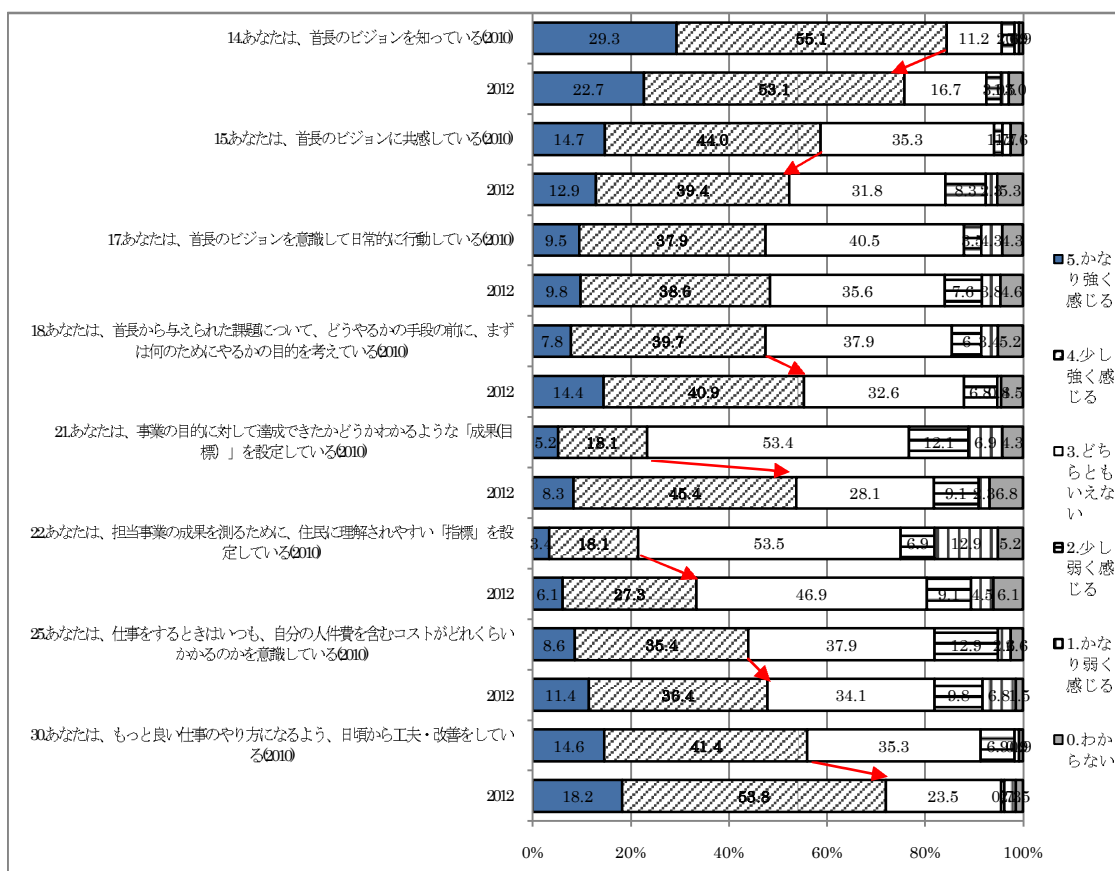


図 19. 個人的な首長のビジョンに対する意識および行動(2010-2012 年調査比較)

回答者からみた職場や上司の状況に関しては図 20 のように、首長ビジョンに対して職場の同僚が「知っている」(Q36)、「共感している」(Q37) と強く感じている割合は、2010 年とほとんど変わっていないが、上司(管理職)が「Q38. 自分の言葉で説明している」、「Q39. わかりやすく伝えている」については、特に「かなり強く感じる」人が増えている(Q38 : 2010 年 7.8%→2012 年 14.4%; Q39 : 2010 年 12.1%→2012 年 22.0%)。

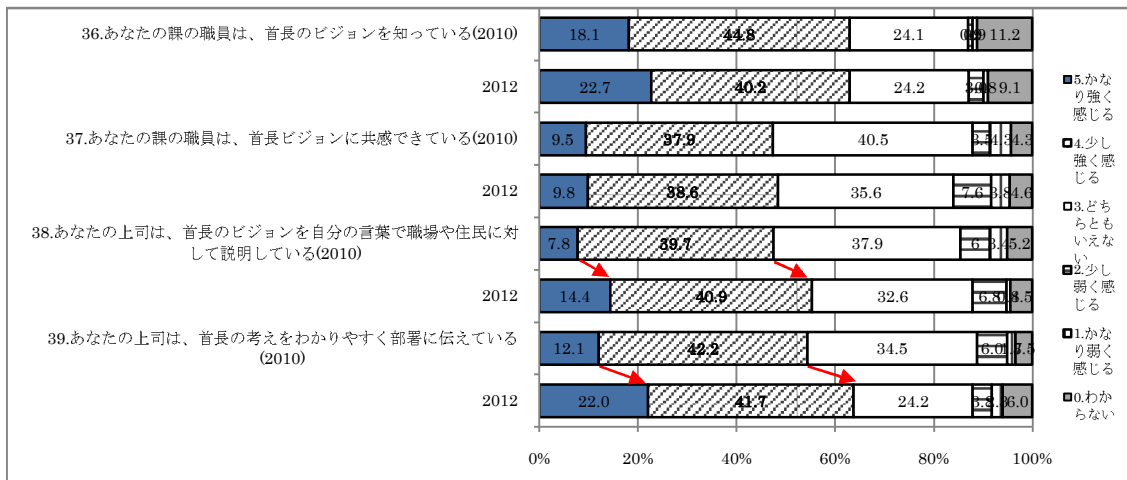


図 20. 首長のビジョンに対する職場状況(1) (2010-2012 年調査比較)

首長ビジョンに対する職場状況としては、全体的に「強く感じる」と回答した割合が 2010 年度から 2012 年度は増えている (図 21)。職場で「首長ビジョンを日常的に意識して行動している」(Q40 : 2010 年 46.1%→2012 年 56.8%)、「首長から与えられた課題について、目的を考えて課題に取り組んでいる」(Q41 : 2010 年 44.8%→2012 年 56.8%)、「職場で話し合いを十分行なう」(Q42 : 2010 年 32.7%→2012 年 59.8%) に関して「強く感じる」割合が増え、特に、「Q42. 職場で話し合いを十分行なう」「Q44. 成果指標の設定」については「かなり強く感じる」という割合が増えている (Q42 : 2010 年 4.3%→2012 年 13.6%; Q44 : 2010 年 4.3%→2012 年 8.4%)。

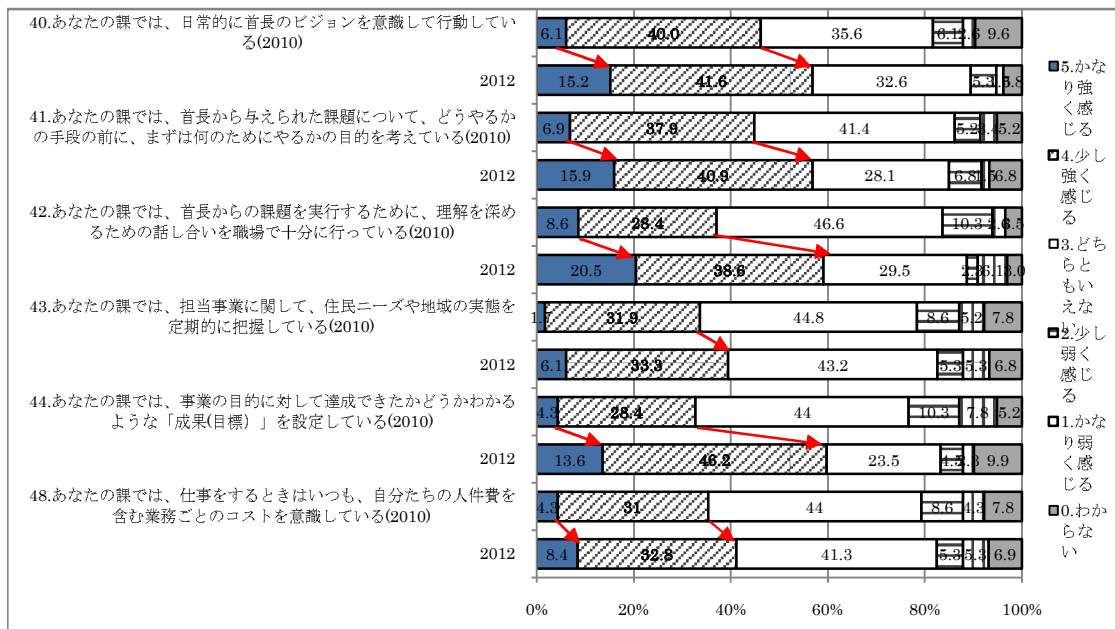


図 21. 首長のビジョンに対する職場状況(2) (2010-2012 年調査比較)

図 22 は、部門間の関係や職場の行動規範に関する項目であるが、これを見ると、係同士の情報共有 (Q49 : 2010 年 51.7%→2012 年 65.1%) や協力 (Q50 : 2010 年 61.2%→2012 年 74.2%) が以前に増して強く感じるようになり、「係を越えて仕事の話を経にする」

(Q51 : 2010年 65.5%→2012年 75.0%)、「職場でみんなで相談する」(Q52 : 2010年 66.4%→2012年 75.0%) ことに関して、特に「強く感じる」という人の割合が増えている。また、職員の意識・行動も、「代案を考えて上司に相談する」(Q53:2010年 47.4%→2012年 69.7%) ことや、「どうやったらできるかを考える」(Q55 : 2010年 37.9%→2012年 63.6%) ようになってきたことに関して、「強く感じる」という割合が大幅に増えている。

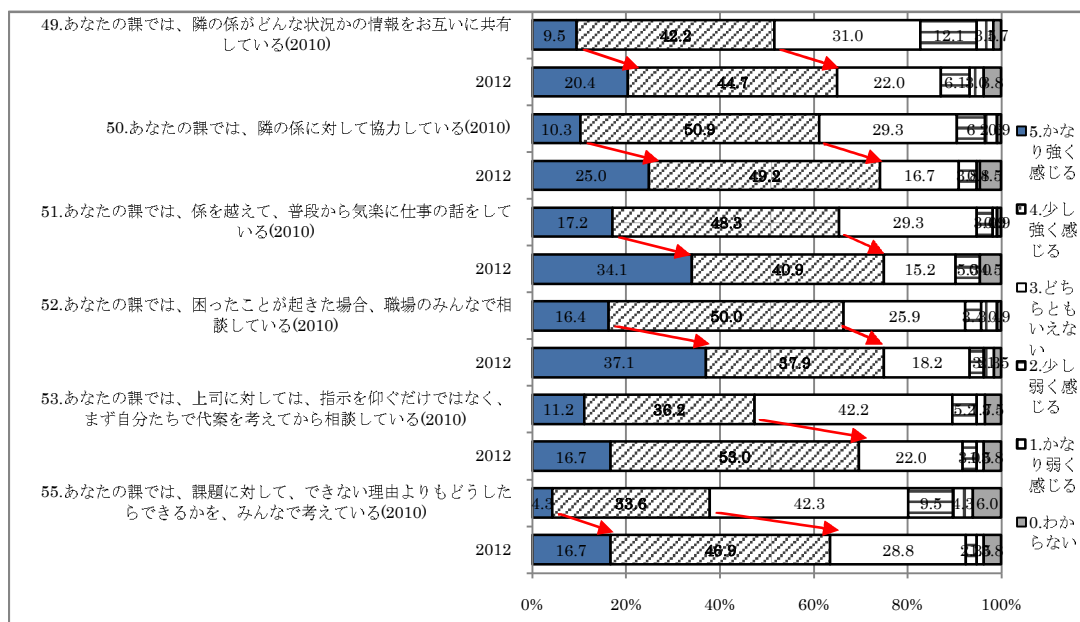


図 22. 部門間の関係・職場の行動規範(2010-2012 年調査比較)

M町では、当初の総合計画を途中で見直し、新たに総合計画「絆プラン」が策定されたが、2012年の調査では、新総合計画が今回策定された首長のビジョンを反映したものになっていると思うかどうかについて、「はい」「いいえ」の2件法で質問した。その結果、「はい」は98.1%、「いいえ」は1.9%となり、ほとんどの職員は、新総合計画は首長のビジョンを反映したものであると認識していた(図23)。

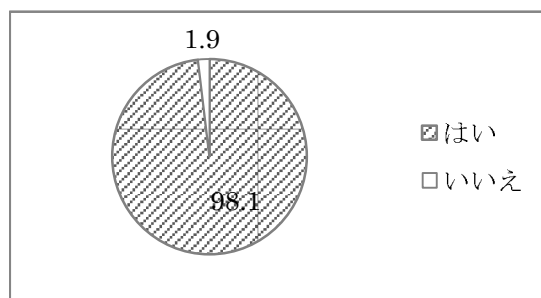


図 23. 新総合計画に首長ビジョンが反映されているか

### 9.3.3 因果モデルによる統計的分析

#### 9.3.3.1 M町における2010年と2012年の相関係数の比較

表30は、各合成変数間の相関を表わしたものである。全ての合成変数は互いに有意な弱から中程度の正の相関を示した。



「G.首長ビジョン実現の職場風土」に関しては、「C.首長ビジョン浸透のマネジメント」「D.コスト意識, 成果目標・指標の設定」「F.職場の首長ビジョンの理解」との間に中程度の正の有意な相関が認められた。

表 30. 合成変数間の相関, 平均, SD,  $\alpha$  係数 (N=245)

	A	B	C	D	E	F	G	平均値	SD	$\alpha$ 係数
A. 首長ビジョン・課題の明確さ	—	.467**	.347**	.287**	.516**	.476**	.417**	4.03	0.69	.738
B. 首長の対話度		—	.301**	.256**	.368**	.335**	.379**	3.18	1.01	.829
C. 首長ビジョン浸透のマネジメント			—	.359**	.277**	.597**	.633**	3.72	0.81	.878
D. コスト意識, 成果目標・指標の設定				—	.257**	.480**	.537**	3.26	0.63	.750
E. 個人の首長ビジョンの理解・実現行動					—	.475**	.376**	3.82	0.72	.750
F. 職場の首長ビジョンの理解						—	.644**	3.68	0.69	.762
G. 首長ビジョン実現の職場風土							—	3.56	0.77	.793

\*\* $p < .01$

次に、2010年と2012年の調査結果を比較した(表 30.1, 表 30.2)。

2010年、2012年ともに全ての変数同士には中程度の正の有意な相関がみられたが、2012年度の方が全体的に相関は強くなっている傾向が見られる。特に、「F.職場のビジョンの理解」と「G.首長ビジョン実現の職場風土」との間の相関係数が2010年度は中程度( $r=.578$ )の正の相関だったものが、2012年度にはやや強い( $r=.703$ )正の相関となっている。

一方、「E.個人の首長ビジョンの理解・実現行動」と「C.首長ビジョン浸透のマネジメント」、「F.職場のビジョンの理解」、「G.首長ビジョン実現の職場風土」との間の相関は、2010年度と比較して2012年度の方が弱くなっている。

表 30.1 合成変数間の相関 (2010年) ( $n=115$ )

	A	B	C	D	E	F	G
A. 首長ビジョン・課題の明確さ	1.0	.417**	.275**	.241**	.447**	.466**	.341**
B. 首長の対話度		1.0	.211*	.192*	.304**	.274**	.287**
C. 首長ビジョン浸透のマネジメント			1.0	.313**	.354**	.612**	.597**
D. コスト意識, 成果目標・指標の設定				1.0	.339**	.426**	.500**
E. 個人の首長ビジョンの理解・実現行動					1.0	.596**	.551**
F. 職場の首長ビジョンの理解						1.0	.578**
G. 首長ビジョン実現の職場風土							1.0

\* $p < .05$ , \*\* $p < .01$ ,

表 30.2 合成変数間の相関 (2012 年) ( $n=131$ )

	A	B	C	D	E	F	G
A. 首長ビジョン・課題の明確さ	1.0	.521**	.392**	.315**	.611**	.499**	.466**
B. 首長の対話度		1.0	.356**	.350**	.524**	.390**	.464**
C. 首長ビジョン浸透のマネジメント			1.0	.391**	.273**	.599**	.653**
D. コスト意識, 成果目標・指標の設定				1.0	.445**	.574**	.570**
E. 個人の首長ビジョンの理解・実現行動					1.0	.433**	.434**
F. 職場の首長ビジョンの理解						1.0	.703**
G. 首長ビジョン実現の職場風土							1.0

\*\* $p < .01$

次に合成変数について、2010 年と 2012 年の平均値を比較し、 $t$  検定を行なった (表 31)。その結果、「A. 首長ビジョン・課題の明確さ」「D. コスト意識, 成果目標・指標の設定」「G. 首長ビジョン実現の職場風土」について 2012 年度が 2010 年度に比べて有意に高くなっており、特に「D. コスト意識, 成果目標・指標の設定」については、0.1%水準で差が認められた。

また、合成変数以外の項目において 2010 年度と 2012 年度を比べて差が認められた項目は、「Q30. あなたは、もっと良い仕事のやり方になるよう、日頃から工夫・改善をしている」と「Q42. あなたの課では、日常的に首長のビジョンを意識して行動している」が有意に高くなっていた。

表 31. 2010 年度と 2012 年度の平均値と標準偏差、および平均値の差の検定

項目	2010 年度		2012 年度		$t$ 値
	平均値	$SD$	平均値	$SD$	
A 首長ビジョン・課題の明確さ	3.93	0.69	4.11	0.68	-2.11 *
D コスト意識, 成果目標・指標の設定	3.09	0.62	3.42	0.60	-4.20 ***
G 首長ビジョン実現の職場風土	3.43	0.71	3.66	0.80	-2.34 *
Q30 あなたは、もっと良い仕事のやり方になるよう、日頃から工夫・改善をしている	3.62	0.84	3.85	0.80	-2.20 *
Q42 あなたの課では、日常的に首長のビジョンを意識して行動している	3.31	0.86	3.66	1.02	-2.90 **

\* $p < .05$ , \*\* $p < .01$ , \*\*\* $p < .001$

### 9.3.3.2 共分散構造モデルによる経年比較

図3に示されたモデルに基づき、2010年および2012年の合成変数間の共分散構造分析を行なった。標準化係数の推定値が有意なパスを残し、図24.1および図24.2のようなモデルに修正したところ、モデルのデータへの適合度は、CFI=0.857, NFI=0.765, RMSEA=0.067と、まずまずの適合度を示した。

標準回帰係数の値から、「A.首長ビジョン・課題の明確さ」からは「E.個人の首長ビジョンの理解・実現行動」への直接パスが有意となり（2010年：.592、2012年：.893）、また、「C.首長ビジョン浸透のマネジメント」から「F.職場のビジョンの理解」への直接パス（2010年：.57、2012年：.664）は有意であると認められた。また、「E.個人の首長ビジョンの理解・実現行動」から「F.職場のビジョンの理解」へ（2010年：.588、2012年：.384）、そして「G.首長ビジョン実現の職場風土」へと（2010年：.777、2012年：.714）間接的に影響をおよぼしていた。

「C.首長ビジョン浸透のマネジメント」から「E.個人の首長ビジョンの理解・実現行動」へは、2010年では直接パスは有意であったが（.237）、2012年では直接のパスは認められなかった（-.108）。両年とも、「A.首長ビジョン・課題の明確さ」から「E.個人の首長ビジョンの理解・実現行動」を経て、「F.職場のビジョンの理解」が高まり、同時に管理職のビジョン浸透のマネジメントの影響を受けて、「G.首長ビジョン実現の職場風土」へとつながっているが、2010年に比べて2012年は、「A.首長ビジョン・課題の明確さ」から「E.個人の首長ビジョンの理解・実現行動」へ、「C.首長ビジョン浸透のマネジメント」から「F.職場のビジョンの理解」への影響が際立って強まっている。

また、「G.首長ビジョン実現の職場風土」へは、「D.コスト意識、成果目標・指標の設定」からも直接パスが認められ（2010年：.208、2012年：.316）、2010年よりも2012年の方が強くなっている。

表 32. 因果モデル：M町 標準化係数推定値

			2010		2012	
			推定値	有意確率	推定値	有意確率
E	<---	A	0.592	***	0.893	***
E	<---	C	0.237	0.041	-0.108	0.282
F	<---	C	0.570	***	0.664	***
F	<---	E	0.588	***	0.384	***
G	<---	F	0.777	***	0.714	***
G	<---	D	0.208	0.028	0.316	0.01

注：\*\*\* $p < .001$

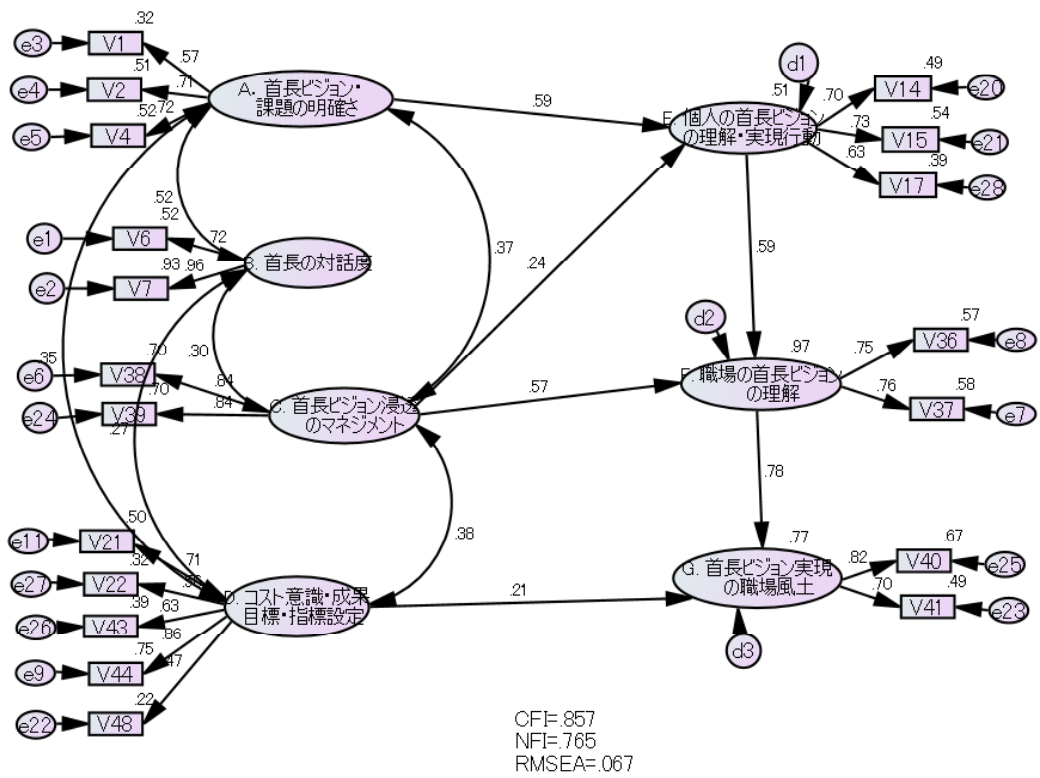


図 24.1 共分散構造モデル(M町 2010年)

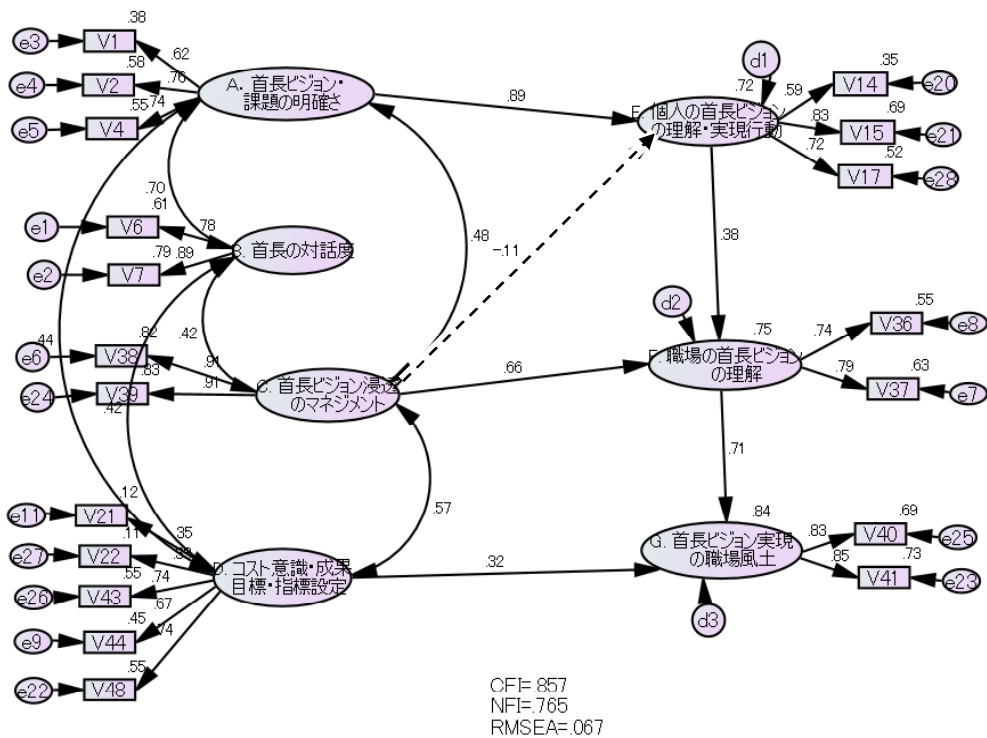


図 24.2 共分散構造モデル(M町 2012年)

## 9.4 M町の町長および管理職・職員を対象とするグループ・インタビューの結果

2010年および2012年の調査結果比較について、M町の町長へのインタビューおよび管理職・職員にグループインタビューを行なった。

- 1) **目的：** 町長就任以降のビジョン浸透のための取組みについてヒアリングし、どのようなプロセスが質問紙調査結果の経年変化に影響を与えたのかについて推察する。また、職員の意識および職場風土に関する認識について、質的データを収集し、量的データと合わせて分析を行う。
- 2) **日時：** 2013年3月22日 12:30~13:30 行政改革推進担当事務局・担当者  
13:30~15:00 改革プロジェクトメンバー  
15:00~16:00 町長インタビュー
- 3) **内容：** 2010年度と2012年度の調査結果について説明を行ない、どのような取り組みが結果に表れていると感じるのかについて自由に意見を述べてもらった。

### 4) 結果：

#### (1) 事務局およびプロジェクトメンバー

- ・町長が来て、若い人たちが他の課の人たちと一緒に話をしたり、役場内で協働することが当たり前になってきた。たとえば、「若者定住」に向けて、全員で考えている。「総合行政」をめざして、自分の係の枠を取り払ってきた。
- ・「町民起点」の理念のもとで、役場の中でどのように仕事をしていかなければならないか、ということを総合計画にも書き込んでいる。
- ・以前は総合計画を自分たちで作ったり、見たりすることはなかった。今回は自分たちで考えたので、意識が変わった。
- ・総合計画は4年計画→単年度計画→予算という流れになっている。何を達成するために、予算を使って事業をするのかということ、全ての職員はまだ理解できていない。
- ・事務事業の成果目標を予算の時につくる。まだ1年目なので、成果は思い浮かんだとしても、指標を何にしたらよいか分からない。予算要求の時にまたヒアリングをして、何を成果として出すのか、確認をする。
- ・予算要求シート（課題洗い出しメモ）、総合計画、事業管理シートとつながった。事務事業評価シートから変わったものを、地道に続けていくことが大事。忙しいからと後回しにしてしまったら、進歩がない。
- ・最初は「やらされ感」が強かった。「成果（目標）」の設定も強制的だったので、自分のものになっているのか、この事業にふさわしいものになっているか、まだわからない。
- ・総合計画と事業管理シートと連動させ方がまだよくわからない人がいるので、町民に理解されやすい指標を設定する研修をした。「成果指標」と「活動指標」を区別する「指標」の策定が理解しにくかった。
- ・「町民サービス向上」も、最初に聞いた時は全くわからなかったが、1~2年たって、少しずつわかって、行動できるようになってきた。
- ・「サービス向上プロジェクト（以下、PJと略す）」の中で、職員が変わってきている。朝礼で情報共有をする。サービス基準に関して、職員が今、自分たちがどこにいるかを確認している。「サービス向上 PJ」に取り組んだ係長が課長になって、自分の言葉で語る人が増えた。

- ・上司の行動が変わった。以前は上司から職員に全く伝えることがなかった。伝わらなかったが、マニフェストの政策提言をもとに町政説明会を行った。年 24 回、38 集落で町長が説明し、課長が準備して質問に答えることを、各課長が 2 回ずつ行っている。
- ・経営方針については、町長が言っていることを自分たちの仕事に置き換えて伝えるようになってきている。
- ・「役場」「全庁」という組織で、みんなで取り組んでいく、という気持ちになってきている。管理職はやらなくてはいけないのでやっている。若い人たちは、やるといえばやれるが、まだ浸透していない。なんでやらなければいけないのかわからないと、やる気にならない。
- ・以前は馴れ合い関係だったが、今は仕事のことをよく話すようになった。各課でミーティングや勉強会をしてきて、課題を共有することができてきた。
- ・昔は、毎晩のように飲んで、ノミネーションで人間関係を作っていた。飲み会、ゴルフ（互助会）、野球がなくなって、コミュニケーションをどうとるのか、これでうまくいくのかと思った。今までのやり方だと、好きな人だけでつながっていた。今回、ワーキングで係を越えて仕事のことでコミュニケーションをとれるようになってきた。今は仕事で一緒になって、コミュニケーションを職場、仕事でとれるということがわかった。

#### 【変革要因について】

- ・トップが変わった。職員が考えるきっかけになった。マニフェストで町民の負託を受けて、役場風土に違う風が入ってきた。変わるべきことをしていけないといけない。
- ・役場組織、職員の考え方が変わってきた。
- ・今までも思いのある人はいたが、具体的な手法がわからなかった。ガンガン言うのではなく、知らないうちに誘導されている。
- ・いろいろなしかけがあった。総合計画は自分たちでつくる。サービス基準も自分たちで設定する。妥協しないで目的に向かって進んでいく、言葉を繰り返し言っていくうちに、いつの間にか自分の習慣になってきた。
- ・定例の課長戦略オフサイトミーティング（若者定住、防災などをテーマとする）、課長定例会議（日程調整・連絡会議）、防災課長会議など、住み分けが出来ている。
- ・今までも一過性のイベントはあった。今は継続しているので、逃れられない。決められたことにペースを合わせて準備してやるようになった。「サービス向上 PJ」の発表会も第 1 回は文句を言われたが、今年もやれば、来年は準備しようと思うようになる。

#### (2) 町長インタビュー

- ・マニフェストは全部自分で書いた。総合計画など町の計画書を事前にもらって、読み込んで政策を考えた。
- ・行政組織をどう変えるかということが、町づくりには大切だと思った。
- ・最初の 1～2 か月で町立病院の看護師全員と、次の半年間に職員全員とフリートークを行った。
- ・最初にマニフェストを見せて、課長会議でオフサイトミーティングを続けていくことを説明した。課長が変わるのが一番大事だと思い、毎月 1 回課長オフサイトミーティングを行い、隔月の開催時には、土曜日に半日をかけてオフサイトミーティングを実施した。それまで役場では、休みの日に会議をやったことがなかった。

- ・3年間、課長オフサイトミーティングをどんなに忙しくても続けている。15人課長がいたが、定年の2人を含めて6人が辞めた。後任に係長を昇格させると、雰囲気が変わった。係長・課員は毎日、課長の顔を見て仕事をしている。課長が変わると、職員も変わる。
- ・課長に町政運営を共に担ってもらうために、課長オフサイトミーティングでは、町長から基礎的な情報提供をした後に、分科会方式で議論を深め、さらに全体で共有するといった運営にして、課長どうしが課の垣根をなくして一緒に考える場とした。組織を変えるときにも相談した。
- ・年初に基本方針を示し、4月に町長経営方針を出した後、課長にはこれをもとに経営方針をつくってもらう。課長会議で基本方針を説明するときには、課長が自分の言葉で課員に話をしてくれるように頼んでいる。
- ・従来は、他の課のことには口出しをしない、タテ割だった。一方で、馴れ合い、名前で呼び合う、仲良しの関係があった。
- ・課と課の間がロッカーで仕切られていたので、取り払ったところ、ヨコの風通しがよくなった。
- ・それまでの行政組織の文化では、問題が起こったら、「こんな問題が起きたが、どうしたらよいか」と指示を求めていた。すぐに答を出さないようにして、どう考えるかを問うた。すると、「町長はすぐに判断しない」「細かいこと（質問）を言いすぎる」とだんだん来なくなった。
- ・役場だけで街づくりをするのではなく、町民も一緒にするために、有識者と公募した町民を含む「町政刷新会議」を設置した。
- ・総合計画の作成も従来は外部コンサルタントに委嘱していたが、有識者と外部コンサルタントには作り方を教えてもらい、職員が自分たちの手作りで作成するようにした。
- ・三重県の総合計画「くにづくり宣言」の時から、いかに総合計画を使うかということを学んできた。最初はマニフェストをもとに説明していたが、今は総合計画に全て落とし込んでいるので、町長が直接説明しなくてもいい。基本構想はマニフェストそのままなので、政策や予算の話をするときは「総合計画」を見ながらやっている。町長が企画し、講師もしている職員研修でも、町政経営の考え方を説明しているので、総合計画に書かれているのは町長のビジョンだということはわかる。
- ・町民サービス向上の取組みは、職場ぐるみで行うものである。本来課長がリードする必要があるが、職場では実際やるのは係長以下の仕事だと思われていた。ただ、プロジェクトメンバーの取組みが職場の上司には伝わりにくいことから、2012年度は毎月の課長会議の後に必ず1時間「サービス向上委員会」を開催し、サービス向上プロジェクトメンバーから取組み状況を報告してもらうようにした。

## 9.5 考察

### (1) 調査の集計結果およびインタビュー結果の考察

M町における経年の変化を単純集計の結果で見ると、2010年調査では、前首長時代からの変化を強く感じる割合が多く、特に、首長のビジョンや課題の明確な提示と、それに対する認知が非常に高くなっている。現首長の就任時と比較した場合も、2012年はほとんどの項目で強くなったと感じる割合が増加している。

これは、町長がマニフェストを自ら作成し、明確なビジョンを持って示していたことや、就任直後から職員と直接対話する機会や課長オフサイトミーティングの場を設け、繰り返し語ってきたことで、職員に強いインパクトを与え、共感されていたことがうかがえる。

特に、首長の就任時よりも、首長が明確にビジョンをマニフェストや総合計画の中に掲げ、ビジョン実現のための課題を明確にしていると強く感じる割合が大幅に増えている。これは、2010年度に1年間の議論を経て、首長のマニフェストを反映した新総合計画を職員の手作りで作成したことの影響が大きいと考えられる。

個人レベルでの事業の「成果目標の設定」について、強く感じると答えたものが、2010年の23.3%から2012年には53.7%と2倍以上になっている。職場レベルでも、「成果目標の設定」に関しては、強く感じる割合が2010年度の32.7%から2012年度には59.8%となっている。これは、新しい総合計画を政策・施策別に展開する方策として「事業管理シート」に改定し、担当ごとに職員が事業の目的を考え、指標を選び、成果目標を設定して、目標達成に向けて取り組むようになったことによると推察される。

また、町長経営方針をもとに各課長が課長経営方針を策定していることや、町民サービス向上の取組みでは、全課を横断したプロジェクトチームやサービス向上委員会を通じて、通年かけてサービスを向上するためのPDCAサイクルを回し、よりよい仕事のやり方ができるよう工夫・改善をすることが日常的に行えるようになってきたことがうかがえる。

町長は、職場において各課長が町長経営方針を自分の言葉で伝えることを依頼するとともに、その実現を図るための課題を自ら課長経営方針として設定するよう取り組んできた。首長ビジョンの理解と実現のための職員の意識や行動には、上司が自分の言葉で説明し、わかりやすく伝えている項目に関して、「かなり強く感じる」という人が増えている。

職場レベルでは、日常的に首長ビジョンを意識して行動し、目的を考えて課題に取り組んでいると「強く感じる」割合が増え、特に、職場で話し合いを十分行なうことについては「かなり強く感じる」という割合が増えている。これは、課長オフサイトでは、課の垣根を越えて課長たちが一つの政策課題について話し合う機会を設け、課を横断したプロジェクトなどの取組みでも、相談したり話し合ったりすることが増えた結果が反映されていると思われる。

部門間の関係や職場の行動規範に関する項目については、係同士の情報共有や協力が以前に増して強く感じるようになり、係を越えた話し合いや、職場で相談することに関して、特に、「強く感じる」という人の割合が増えている。インタビューの内容と合わせて推察すると、2010年時点では、どちらかというところ馴れ合いの関係にもとづく話し合いや相談だったものが、一連の取組みを通じて、仕事の課題や目標達成に向けた取組みへと質的に変化した結果と捉えることができるだろう。

今回の調査においては、職場の人間関係や行動規範に関する質問項目(Q49, Q50, Q51, Q52, Q53, Q55)に関して、より強く感じる割合が増えていると同時に、首長ビジョン実現に向けての課題遂行のための職場での話し合いや日常行動について強く感じる割合も増え(Q40, Q41, Q42)、その内容も、みんなでどうしたらできるかを考え、代案をたてて相談する(Q53, Q55)など、職場の協力関係やコミュニケーションの質が変わってきているのではないかと推察される。

特に、代案を考えてから上司に相談したり、どうやったらできるかを考えるようになってきたと「強く感じる」という割合がそれぞれ約1.5倍、1.7倍と大幅に増えており、職員



の意識や行動が変化してきていることが示唆されている。

ただし、ビジョン浸透の方法については、首長ビジョンを「知っている」「共感している」割合が減少し、2010年に84.4%が前首長時代よりも「首長ビジョンを知っている」と強く感じていたものが、2012年には75.8%と減少している。また、首長が直接職員と対話したり話を聞いてくれる機会が就任時より少なくなったと感じている。これは、首長の就任間もないころは職員と直接対話を通して行われていたが、町長経営方針を課長が自分の言葉で話すようにしたり、マニフェストが新しい総合計画に反映されたことによって、首長が直接職員に話をしたり聴いたりしている印象は薄くなってきたものと思われる。

それでも、新総合計画「絆プラン」が首長ビジョンを反映したものになっていると答えた割合が98.1%であることから判断すると、既存の総合計画を期の途中で見直し、職員や町民を巻き込んで、首長マニフェストを読み込みながら総合計画を新たに策定するプロセスが、首長ビジョン＝総合計画という認識につながったと考えられる。首長ビジョンがしくみとして日常業務に組み込まれ、意識されているといえる。

## (2) 因果モデルの考察① — 相関分析の結果

次に、因果モデルにもとづく相関分析を行った。質問票には「わからない」という項目を選択できるようにしてあるため、この項目を欠損値とみなした。

2010年と2012年で有意な差があった合成変数間および項目に関して見てみると、首長のビジョン・課題の明確な提示、コスト意識、成果目標・指標の設定、そして、首長ビジョンを実現するような職場風土について有意に高まっている。また、個人レベルでの仕事の工夫・改善を行う、職場レベルで日常的に首長のビジョンを意識して行動しているという項目に関して、2012年には平均値が有意に高くなっている。

これは、就任時にはマニフェストに掲げたビジョンやそれを実現するための課題について、首長が自ら職員との対話を通して伝えていたものが、新たに総合計画を策定するプロセスに職員が参画し、より明確になっていったということが考えられる。課題遂行においては、成果目標や指標の設定が求められ、事務事業評価のPDCAサイクルの中で意識が高まっている様子がうかがえる。目標や指標を達成するための、仕事に対する改善やコストに対する意識も強くなっていったと考えられ、職場においては、首長ビジョンを実現しようとして意識した行動をしていると認識されていることが示唆された。

## (3) 因果モデルの考察② — 共分散構造分析の結果

首長ビジョンを個人および職場が受容し、具体的に意識して行動するような職場状況になるためには、どのような要因が影響しているのかについて、共分散構造分析を行なった。

図3のモデルに当てはめると、変数間のパスが有意ではない箇所が多くあった。仮説モデルに対して、「A.首長ビジョン・課題の明確さ」と「B.首長の対話度」から「F.職場のビジョンの理解」へ(A→F:2010年:.306,2012年:.051;B→F:2010年:.846,2012年:.350)、「B.首長の対話度」から「E.個人の首長ビジョンの理解・実現行動」(2010年:.876,2012年:.147)へ、「C.首長ビジョン浸透のマネジメント」から「G.首長ビジョン実現の職場風土」(2010年:.327,2012年:.027)への直接のパスは有意ではなかった。

M町の共分散構造分析結果からは、首長のビジョンが総合計画などに反映されて、課題がより明確となり、管理職が理解して自ら職場に伝えることにより、職場レベルの理解が

深まり、それが首長ビジョンを実現させようという職場状況を生み出すだろうということが示唆されている。

経年的な因果関係については、「C.首長ビジョン浸透のマネジメント」から「F.職場の首長ビジョンの理解」へのパスが、2010年は有意であったのに対し、2012年度は直接の効果が見られなくなっている。これは、当初は首長ビジョンが職制を通じて説明されることで個人レベルの理解・共感に影響をあたえていたものが、2012年までには、総合計画にもとづき、具体的に個人の担当事業を通して理解されるようになったためと推察される。

M町では、首長が明確にビジョンや課題を打ち出すことで、個人レベルの理解や行動につながり、管理職からも首長ビジョンの説明を受けて、個人レベルの理解が職場レベルの理解を広げ、首長ビジョン実現の職場風土を醸成していることが伺える。経年の推定値の変化をみると、2010年に比べて2012年は、首長ビジョン・課題の明確さから個人レベルの理解・実現行動への影響が際立って強くなっており、総合計画策定プロセスの中で理解が深まったと考えられる。それは、事業評価などで設定されるかかるコストや成果目標・指標の設定が2012年にはより職場のビジョンの理解に対して影響が強まっていることからうかがえる。

職員が140名ほどのM町においては、マニフェストに示された首長ビジョンを町長が自ら説明し、課題を示すことは、個人レベルで首長ビジョンを理解し、共感し、実現しようとする行動に直接影響を与えることだろう。しかし、首長の対話度から職場の首長ビジョンの理解と、職場の首長ビジョンの理解からビジョン実現の職場風土への直接効果は示唆されなかった。むしろ、合成変数間の相関からは、2012年には「A.首長ビジョン・課題の明確さ」と「C.首長ビジョン浸透のマネジメント」、「C.首長ビジョン浸透のマネジメント」と「D.コスト意識、成果目標・指標の設定」の間の相関係数の推定値がいずれも強くなっていることから、2012年には首長ビジョンが反映された総合計画にもとづいて、各事務事業に展開され、事業目標や成果指標の設定および実施において担当課長がマネジメントを通して実行するという状況がより進んでいるということがうかがえる。

#### (4) まとめ

M町は地域性や役場の職員数が140名と少ないことなどから、首長のビジョンを直接伝えるための機会を設けることは比較的容易だったと思われる。それでも、全課長職とのオフサイトミーティングなど、双方向の話し合いを継続したことによって、職員はマニフェストに描かれたビジョンを、前任首長からの変化があるものとしてより強く認知し、共感・理解を得られたのではないかと考えられる。

職場レベルで首長ビジョンや課題を意識し、目的を考えて行動するような職場風土に対して最も影響を与えていたのは、管理職が首長のビジョンを職場や住民に対して自分の言葉でわかりやすく説明しているというマネジメントであった。2010年時点では、そのような首長ビジョン浸透のマネジメントが、「職場のビジョンの理解」を介して職場風土に影響を与えていた。

M町の場合、新町長の就任時にすでに実施されていた総合計画は、2016年度までの10年計画となっていたが、新首長のマニフェストを実現するために見直すことにしていた。2011年度に、町民を含め、管理職、職員らが、種々の対話を通じ、首長ビジョンをベースとした新たな総合計画を作り込んだことによって、計画の内容をより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につながったことがうかがえる。

また、2012年には首長ビジョン浸透のマネジメントが個人レベルではなく、職場レベルに特に影響を与え、個人レベルではもっぱら首長ビジョンや課題が明確にされたことから影響を強く受けることによって理解・実現行動につながり、それが職場レベルの理解にもつながっている様子がうかがえた。明確な首長ビジョンや課題は、首長の対話度や首長ビジョン浸透のマネジメントとも相関が比較的強く、また、首長ビジョン浸透のマネジメントと成果目標の設定やコスト意識と強い相関を示している。

インタビュー結果にもあるように、新町長の就任前にはM町役場においては、慣れ合い的な組織風土と人間関係が強かったが、首長がビジョンの実現にこだわり、対話の場を繰り返すことと、総合計画や経営方針の策定、事業管理、町民サービス向上などのしくみを順次整備して、相互に関連づけながら活用することによって、首長ビジョンを実現する組織の体質が整えられていくことも示唆されている。

## 10. 首長ビジョン具現化のプロセスと行政組織の変革への影響：

### K市とM市のモデル比較 — 行政組織風土改革に関する経年調査結果

#### 10.1 共分散構造分析結果（2010年）の比較

図3に示されたモデルに基づき、2010年のK市とM町の比較を、合成変数間の共分散構造分析により行なった（図25.1、図25.2）。モデルの適合度は、CFI=0.924, NFI=0.889, RMSEA=0.044となり、十分に適合していることが示された。

2010年のK市およびM町の共分散構造モデルに関して多母集団同時分析を行なった結果、両年度のパラメータ間に有意な差はなかったが、各自治体の合成変数間のパスには、図25.1、図25.2で示されたようにパスが有意ではない箇所が見出された。

まず、K市については、第7章7.2.5考察の(3)で分析したように、「A.首長ビジョン・課題の明確さ」と「B.首長の対話度」から「F.職場のビジョンの理解」への直接パス（A: .019, B: .004）、および「D.コスト意識、成果指標の設定」から「F.職場レベルの首長ビジョンの理解」への直接パス（.039）は有意ではなかった。「E.個人の首長ビジョンの理解・実現行動」へは、「A.首長ビジョン・課題の明確さ」からの直接パス（.565）、「B.首長の対話度」からの直接パス（.153）、および「C.首長ビジョン浸透のマネジメント」からの直接パス（.174）が有意であり、個人レベルの首長ビジョンの理解・実現行動に影響を与えていることが示唆された。「F.職場のビジョンの理解」へは、「C.首長ビジョン浸透のマネジメント」からの直接パス（.464）が有意となっており、「C.首長ビジョン浸透のマネジメント」から「G.首長ビジョン実現の職場風土」への直接パス（.587）が認められた。また、「E.個人の首長ビジョンの理解・実現行動」から「F.職場のビジョンの理解」への直接パス（.401）を經由して、「G.首長ビジョン実現の職場風土」への直接パス（.282）も有意となっており、個人の理解は職場レベルの理解に影響を与え、職場の理解が深まることで、職場風土が醸成されていくことが示唆された。また「D.コスト意識、成果指標の設定」から「G.首長ビジョン実現の職場風土」の直接パスが有意であったことから、制度等の運用を通してビジョン実現行動に繋がっていくことも示唆されている。

M町に関しては、第9章9.5考察の(3)で分析したように、直接パスが有意だったのは、「A.首長ビジョン・課題の明確さ」から「E.個人の首長ビジョンの理解・実現行動」への直接パス（.592）、「C.首長ビジョン浸透のマネジメント」から「E.個人の首長ビジョンの理解・実現行動」（.237）と「F.職場レベルの首長ビジョンの理解」への直接パス（.570）が有意であった。また、「D.コスト意識、成果指標の設定」から「G.首長ビジョン実現の職場風土」への直接パスも有効であったが（.208）、「A.首長ビジョン・課題の明確さ」から「E.個人の首長ビジョンの理解・実現行動」を経て「F.職場のビジョンの理解」に影響を与え（.588）、「G.首長ビジョン実現の職場風土」に強い影響を与えていることが認められた（.777）。

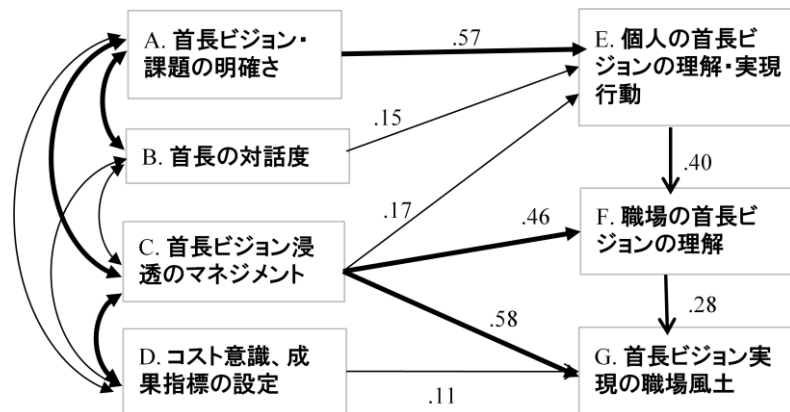


図 25.1 共分散構造分析結果<sup>37</sup>: K 市 2010 年

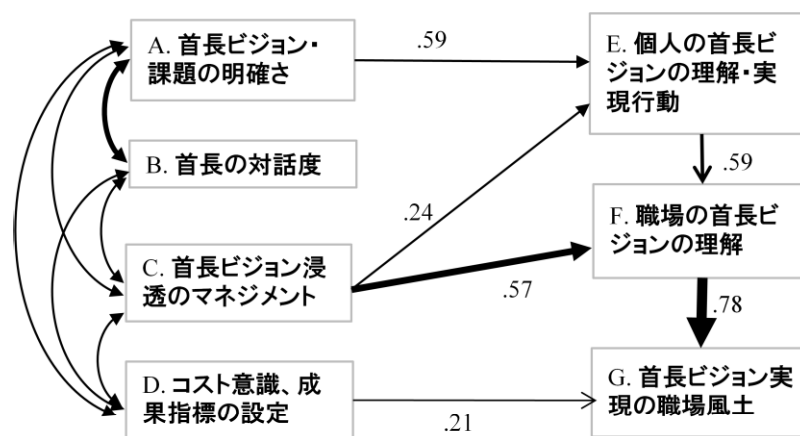


図 25.2 共分散構造分析結果: M 町 2010 年

## 10.2 共分散構造分析結果（2012 年）の比較

次に、2012 年の K 市と M 町の比較を共分散構造分析により行なった（図 26.1, 図 26.2）ところ、モデルの適合度は、CFI=0.948, NFI=0.914, RMSEA=0.040 となり、十分に適合した。

2012 年の K 市および M 町の共分散構造モデルに関して多母集団同時分析を行なった結果、両年度のパラメータ間に有意な差はなかった。各自治体の合成変数間のパスには、2010 年と同様に、図 26.1, 図 26.2 で表わしたように、いくつかのパスは有意ではなかった。

まず、K 市については、第 7 章 7.2.5 の考察(3)で分析したように、2010 年と同様に、「B. 首長の対話度」から「F. 職場のビジョンの理解」への直接パス（.065）は有意ではなかった。「E. 個人の首長ビジョンの理解・実現行動」に対しては、「A. 首長ビジョン・課題の明確さ」からの直接パス（.531）、「B. 首長の対話度」からの直接パス（.206）、および「C. 首長ビジョン浸透のマネジメント」からの直接パス（.162）が有意であり、2010 年と同様に、個人レベルの首長ビジョンの理解・実現行動に影響を与えていることが示唆された。

「F. 職場のビジョンの理解」への直接パスは、「A. 首長ビジョン・課題の明確さ」から（.137）と、「C. 首長ビジョン浸透のマネジメント」からの直接パス（.386）が認められた。「C.

<sup>37</sup> それぞれのパスに記載されている数値は標準化パス係数およびその標準誤差である（年度ごとの自治体間の比較を容易にするため、説明変数からの有意な直接的パスについてのみ記載した。また線の太さは標準化パス係数の絶対値の大きさを表わす）。

首長ビジョン浸透のマネジメント」からは、「G.首長ビジョン実現の職場風土」への直接パス（.461）が有意であったが、2010年と同様に、「A.首長ビジョン・課題の明確さ」から「E.個人の首長ビジョンの理解・実現行動」を経て「F.職場のビジョンの理解」に影響を与え（.362）、それが「G.首長ビジョン実現の職場風土」に結びついていることが認められた（.452）。また、「D.コスト意識、成果指標の設定」から「G.首長ビジョン実現の職場風土」への直接パス（.200）も有意だった。

M町では、第9章 9.5 の考察(3)で分析したように、2010年同様のパスは有意ではなかったが、さらに、2010年には認められた「C.首長ビジョン浸透のマネジメント」から「E.個人の首長ビジョンの理解・実現行動」への直接パス（-.108）も有意ではなくなっていた。一方、「A.首長ビジョン・課題の明確さ」から「E.個人の首長ビジョンの理解・実現行動」への直接パス（.893）はK市と同様に、「E.個人の首長ビジョンの理解・実現行動」を経て「F.職場のビジョンの理解」に影響を与え（.383）、それが「G.首長ビジョン実現の職場風土」に強く影響していることが認められた（.714）。また、「C.首長ビジョン浸透のマネジメント」から「F.職場のビジョンの理解」への直接パス（.664）、および「F.職場のビジョンの理解」から「G.首長ビジョン実現の職場風土」への直接パス（.714）に関して比較的強い因果関係が認められ、「D.コスト意識、成果指標の設定」から「G.首長ビジョン実現の職場風土」への直接パスも有意となっていた（.316）。

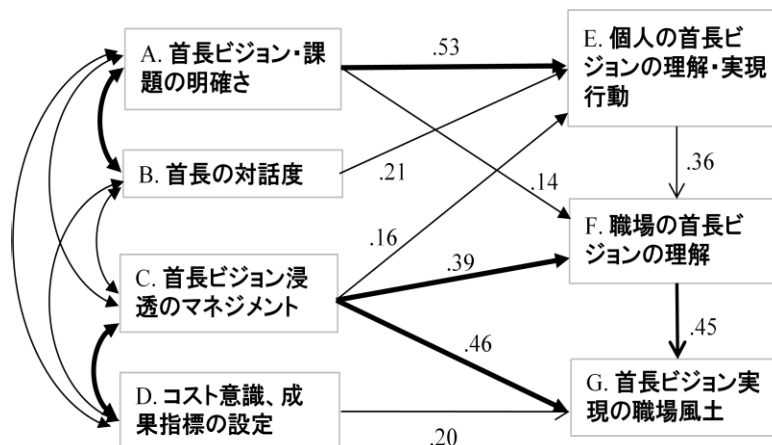


図 26.1 共分散構造分析結果:K 市 2012 年

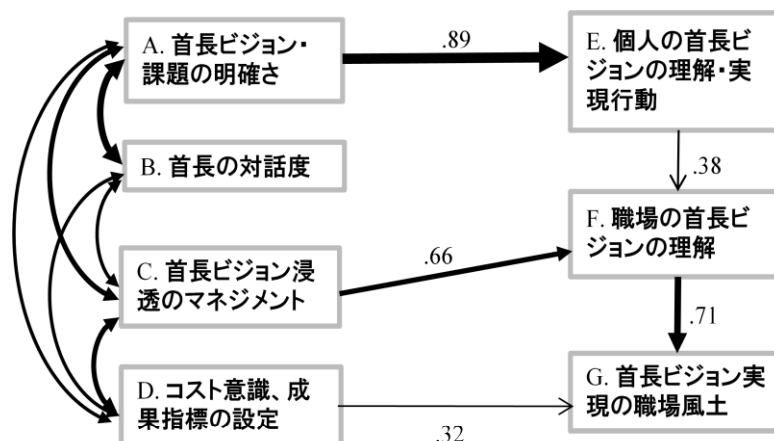


図 26.2 共分散構造分析結果:M 町 2012 年

### 10.3 考察

マニフェストを掲げた新首長の就任1年未満の2010年と、改革の取組みが進んだ2012年の組織成員の首長ビジョンに関する認知について比較すると、説明変数から従属変数に影響するパスについて大きな違いが見出された。

就任1年未満の時点では、両自治体とも首長が選挙時のマニフェストに掲げたビジョンを繰り返し説明し、それが「E.個人の首長ビジョンの理解・実現行動」に影響を与えていた様子が見える。K市では、この時点で首長の対話が個人の首長ビジョンの理解や実現行動に影響を与え、それが職場での首長ビジョンの理解に効果があったが、実際の職場風土の変革までには至っていないようだった。

両自治体とも、職場レベルで首長ビジョンや課題を意識し、目的を考えて行動するような職場風土に対して最も影響を与えていたのは、管理職が首長のビジョンを職場や住民に対して自分の言葉でわかりやすく説明しているというマネジメントであった。2010年時点では、そのような首長ビジョン浸透のマネジメントが直接K市では「首長ビジョン実現の職場風土」に対して直接のパスが有意となっており、M町では、「職場のビジョンの理解」を介して職場風土に影響を与えていた。

説明変数同士の相関をみると、2010年にはK市では首長ビジョンを職場に浸透させるマネジメントと、事業の成果目標の設定やコスト意識などとの相関が強く、M町では、首長がビジョンや実現の為の課題を明確に示すこととの関連が比較的強かった。

2012年のデータには、2010年とくらべて両自治体ともパスの経路に変化がみられた。両自治体とも、2010年と同様のパスに加え、弱い効果ではあるが、首長の明確なビジョンや課題が職場レベルの首長ビジョンに対する理解や共感に影響を与えていた。さらにK市では、職場レベルの理解が、首長ビジョン実現のための職場風土にも弱い効果を与えていた。

各時点で両自治体における首長ビジョンが実現される組織風土に与える要因を推察すると、K市においては、各説明変数がそれぞれ、個人レベルや職場レベルの首長ビジョン理解や実現のため行動に影響を与え、特に首長ビジョン浸透のマネジメントの機能が大きいことが示された。また、個人レベルの理解が先行し、それが職場の首長理解を促進することも示唆されている。これは、首長ビジョンが提示され、対話を通して個人の理解が深まり、日常のマネジメントを通して動機づけされる個人が出現することで、職場内に首長ビジョンに対する理解が浸透していくと考えられる。しかし、K市においては、首長ビジョン浸透のマネジメントは、事業の成果目標の設定やそれに伴うコスト意識と比較的強く相関しており、事務事業評価制度にもとづく成果目標の設定やコスト意識も、ビジョン実現の職場風土の醸成に弱い影響を与えていることから、最終的には職場レベルの首長ビジョン実現の意識・行動は管理職のマネジメントを介して促進されていると考えられる。

地方の小規模なM町では、就任時点から明確な首長ビジョンを直接対話して浸透させてきたが、それは管理職の首長ビジョンを自分で理解し、職場や住民に説明するという行為と強く相関していたようである。従って、首長ビジョンや実現のための課題の提示は個人レベルで影響を与えているが、2010年には管理職のマネジメントを介しての効果の方が強く、また、2010年および2012年とも、職場レベルの首長ビジョンの理解に対するマネジメントの影響は非常に強く、職場レベルで理解が深まることによって、首長ビジョン実現の職場風土につながっている。M町はもともと、仲間意識が強い、小規模な役場であるこ

とから、職場ごとに全員で取り組む活動など、職場レベルでの同調が起きやすかったということが、こうした結果の背景にあると推察できる。また、2012年には首長ビジョン浸透のマネジメントが個人レベルではなく職場レベルに特に影響を与え、個人レベルでは、もっぱら首長ビジョンや課題を明確にされたことから強い影響を受け、理解し行動し、それが職場レベルの理解にもつながっている様子がうかがえた。明確な首長ビジョンや課題は、首長の対話度や首長ビジョン浸透のマネジメントとも相関が比較的強く、また、首長ビジョン浸透のマネジメントと成果目標の設定やコスト意識と強い相関を示していることから、総合計画策定や事業評価のしくみを通して、マネジメントの内容も変化した可能性も示唆されている。

また、影響の強さは異なるが、2012年には、両自治体とも、提示された首長ビジョンが職場レベルの理解につながり、その結果、職場での実現行動・意識に結びついていることから、この時点では、両自治体とも総合計画や事業評価などのしくみがPDCAサイクルの中に組み込まれてきているのではないかと考えられる。



## 第4部 本論文のまとめと今後の方向性に関する示唆

## 11. 本論文の要約と総合考察

### 11.1 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」の結果を詳細に分析し、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通じ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を通して、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分析について述べた第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。

### 11.2 首長ビジョン具現化の執行機関としての行政組織の組織風土特性

地方自治体の行政組織を取り巻く環境が大きく変わる中、限られた資源を活用し、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。

市町村など基礎自治体は、マニフェストを掲げて住民の負託を受けた首長のリーダーシップにもとづき、地方の実情に合った政策への変革を進めようとしているが、行政組織の役割は、住民に支持された政策（マニフェスト）を実行するための執行機関へと変わってきている。

行政組織研究の伝統的な組織観にもとづく合理主義あるいは道具主義によれば、組織はリーダー等の選択や意図によって外部から設定された目的達成のための手段・道具であり、フォーマルな構造として捉えられる（Christensen et al., 2007）。また、組織成員は組織

内で固有に形成されるインフォーマルな規範、期待あるいは要請に従って行動しているため、長期にわたり組織内で形成された文化や伝統が組織行動に制約をもたらしていると考えられる (Christensen et al., 2007)。さらに、組織は相対的に安定したルールや組織化された実践の集合体である制度により、組織成員が交代しても相対的に不変で、意味やリソースの構造に組み込まれ、個人の選好・期待や変化する外部環境に対して一定の頑強さを備えているとされる (March et al., 2006)。

この分野の先行研究は、行政組織の官僚制的側面に焦点を当て、官僚制の逆機能の特徴をもって行政組織の組織風土を規定しているという捉え方が多い (田中・日置・田尾, 1991; 西尾, 1993; 田中, 1994)。

しかし、最近では、行政組織の活性化の取り組みや変革など、行政組織の制度改革や制度づくりにも影響を及ぼす経営学的な視点から、「行政経営」への転換が求められ、環境変化によるリスクを考慮に入れたコンフリクトの具体的な解決に力点を置いている (数家, 2009)。官僚制的なタイトな結合の組織と比べて、多様な事業を営む地方自治体にとって、あいまいな環境の変化に機敏に対応するためには、各部分が自律化し緩やかに結合され、環境適応していくルース・カップリング (loose coupling) 型組織が志向されている。官僚制組織では、規則や権限の階級統制等によって組織構成要素間の緊密な結びつき (tight coupling) を保持することが組織の目標達成を実現するうえで前提となる伝統的な組織観となっているが、ルース・カップリング論は、組織構成要素がそれほど緊密に結びついてはいないことを主張している。ルース・カップリング型の組織は、組織成員の自由な考え方や発言が許容され、多様な議論が活発に行われ、従来の考え方にこだわることなく環境の変化に応じた新しい価値を受け入れていく可能性の高い組織と考えられている (Weick, 1979)。

市町村などの基礎自治体においては、国の省庁とは異なり、直接目の住民の要望やニーズに応える公共サービスの提供を行うため、いわゆる官僚制的な組織特性をそのまま適用することは適当ではないといえる。長年にわたって基礎自治体の組織風土や行政職員の意識を形成してきたのは、むしろ国の出先機関としての自律性に乏しい時代の慣習によるものと考えられる。

以前の国の機関委任事務や補助金政策のもとでは、首長であっても国に伺いを立てなければならず、首長の行政組織に対するリーダーシップを抑止していたと考えられるが、三位一体改革後は地方自治体の自立と行政経営が求められ、改革をどのように実現するかというビジョンをマニフェストに示した首長が選出されるようになり、ますます首長ビジョンの執行機関としての行政組織の機能が重要になってきたといえる。

行政組織においては組織の境界が曖昧で、組織風土に関する認知の分散が大きいことから、成員の認知が拡散的で、明示された目標に向けて成員をアクティブに動員し、動機づけるような組織文化が醸成できていない (田中ほか, 1991)。境界の曖昧性は、組織環境の変化に適応するための組織風土および成員の行動のあるべき姿に対する説得力の欠如にも影響している。

基礎自治体は住民や関係団体と相対しつつ、利害を相互に少しずつ調整しながら、最終的には大方の合意を得なければならないことから、効率や生産性よりも公平や公正を市場価値とするような組織風土に非効率が内在している (田尾, 1983)。こうした組織風土は、職員の間違った動機づけに対してネガティブな要因の認知機会が多く、リスクな行動に対しても

消極的であり、抑制的であるという特徴があげられている（田尾，1983）。そういった意味から、強い意志をもった首長のビジョンに対して受容したとしても、行動とのかい離が生じる可能性が高いといえる。

一方で、組織の構造的・制度的問題も行政組織の組織風土に影響を及ぼしていると考えられる。地方自治体における首長、議会がともに住民を代表する二元代表制は、首長と議会が相互の抑制と均衡によって、議会が首長と対等の機関として、その地方自治体の運営の基本的な方針を決定し、執行を監視し、政策提案を通して政策形成を行っていくことになっている。したがって、首長ビジョンの実現においては、実際には議会と首長との関係に影響を受けるものと考えられる。

しかしながら、最終的に予算権限が首長（執行機関・自治体）にあるため、政策提案から執行までの政策過程全体にわたって行政組織の職員は首長のもとで執行の責任を負うことになる。したがって、人事権と予算編成権を持つ首長が行政組織や硬直化した職員意識の改革を掲げた場合、多くの自治体職員にとっては、基本的には首長の方針に従わざるをえないことになると思われる。予算は首長が調整して議会に提案するため、予算編成過程において、首長が自身の掲げるビジョンを明確に示し、管理職を通じて職場レベルに浸透させ、執行を推進させ、地域経営を行っていくことになる。

### 11.3 行政組織における首長ビジョンの受容過程

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。

マニフェストによって当選した首長のもとでは、「総合計画は必然的に組織全体のミッションとビジョンを明らかにし、主な目標と目的を決め、それによって組織全体で市民との公約を果たすように仕向ける」（村林, 2010）必要が生じてくるため、総合計画はマニフェスト実行のツールであると位置づけられる。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。

自治体の行政計画（長期計画、中期計画、実施計画）は首長のマニフェストを具体化する内容のものでなければならない（佐々木, 2007）が、首長の就任時期やマニフェストの内容とすでに実施されている計画とのかい離がある場合には、首長のマニフェストがただちに計画に反映されにくい事態が生じることになる。

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、行政組織の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。

これまでは事業目的や成果目標設定などを事務事業シートに記入し、コスト管理を行って評価するための事務事業評価制度が自治体に一般的に導入されているが、本研究の結果からは、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。

解析結果からは、管理職のマネジメント行動が職場レベルで仕事の目的を考え、ビジョンの実現という行動に対して重要であることが示唆された。

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、行政組織の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のかについては、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。

経年でみると、職員数約1,750名という行政組織規模としては比較的大きいK市においては、新首長就任時から首長ビジョン浸透のマネジメント行動が確認され、職制を通じた管理職の規範的行動となっているのではないかとということが示唆された。

一方、地方の小規模自治体としてのM町（職員数約140名）では、首長が明示したビジョンや課題とマネジメントに比較的強い相関がみられ、マネジメントを通して職場レベルの首長ビジョンの理解が促進され、その結果として首長ビジョン実現の職場風土の醸成に間接的効果をもたらしていた。

両自治体とも、経年の変化において、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。

#### 11.4 行政組織および職員意識の変革に関する促進要因

田中(1994)は、地方自治体の行政組織の変革について、①職員自身の自己変革、②自己と他者（組織内対人関係）との関係変革、③中央政府（上級団体）との関係変革、④地域住民との関係変革、といった多元的・重層的構造であると主張し、これらの同時的・計画的変革を達成していく必要性と、変革の結果のみでなく、その結果にいたる変革過程が重要であると指摘している。

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、定数削減や財政状況の逼迫などにより、長年慣習的に行われてきた業務のやり方を見直し、継続事業の目的や使命を説明できない場合は廃止や民間に任せるなど、行政組織職員および組織の説明能力や成果に対する責任を外部視点で評価するものである。制度の改廃や補助金の取捨選択は執行側である行政組織自身ではなかなか判断できず、既得権のあるものを廃止するのは難しいため、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。公開で議論し、事業の要不要について判断されるという緊張感が、事業仕分けの対象となった事業担当者にとって、良い意味で日頃の仕事への取り組みや考え方を見直し、説明能力の向上の機会になると考えられ(伊藤, 2011)、当事者意識を持って参加することで、職員自身が大きく変わる可能性が高まるだろう。

そこで、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かについて検討した。調査を行なったK市では、首長がマニフェストに職員の意識改革を最重要課題として掲げ、その方策として、初めて事業仕分けを行なっている。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、管理職も市民の前で仕分け人の質問に答えなければならないため、改めて事業の目的や成果、課題について職場で整理する必要がある、それが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。

事業仕分けを「対話型」で行うことは、外部視点による評価と市民に対する直接の事業説明の機会を通して、職員意識の変革に有効であると考えられるが、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り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。

M町では、職員意識の改革について、まず初めに、首長が職員に直接ビジョンを伝える対話の場をつくることからスタートしている。また、自己と他者の関係変革を図るために、首長は、行政組織を変えるには課長が変わることが重要だという認識のもと、課長オフサ

イトミーティングで話し合いを重ねる一方、課長経営方針の仕組みを通して首長ビジョンを各職場に展開していった。さらに、地域住民との関係変革に関しては、マニフェストをもとに年2回、38地区すべてで説明会を開催し、課長を同伴して町政に関する情報を提供する機会を設けた。また庁内においては、総合計画の策定プロセスや事業管理シートの運用、町民サービス向上の取組みなどに職員を参画させることによって、日々の仕事に目的や成果目標、結果評価を行うPDCAサイクルの習慣づくりをしてきたことに特徴がある。

地方の小規模なM町では、就任時点から首長が明確なビジョンを持ち、それを直接職員に対話して浸透させてきたが、それは管理職が首長ビジョンを自分で理解し、職場や住民に説明するという行為と強く相関していたようである。したがって、首長ビジョンや実現のための課題の提示は、個人レベルで影響を与えているが、2010年にはマネジメントを介しての効果の方が強くなっている。また、2010年および2012年とも、職場レベルの首長ビジョンの理解に対するマネジメントの影響が非常に強く、職場レベルで理解が深まることによって、首長ビジョン実現の職場風土につながっている。M町はもともと、仲間意識が強い、小規模な役場であることから、職場ごとに全員で取り組む活動など、職場レベルでの同調が起きやすかったということが、こうした結果の背景にあると推察できる。

これまで事務事業評価制度が自治体に一般的に導入されているが、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、組織全体として共有すべき経営方針の展開や、職場ぐるみのサービス向上の取組みと一体的に整備、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る。

## 12. 研究の課題と今後の方向性

最後に、本研究の課題と今後の方向性について整理したい。

本研究は、新任の首長が就任1年未満である自治体を対象とし、地方自治体の行政組織における首長ビジョン実現の組織風土醸成のための組織的要因について分析するところからスタートした。その結果、分析対象となった東京近県の中核市であるK市と地方の高齢化が進むM町の2自治体は、取り巻く環境条件や課題、組織規模や成員特性は大きく異なっていた。行政組織をとりまく社会的・経済的環境を考慮すると、両者の因果モデルのパスが異なるのは当然といえるかもしれない。

他の自治体にも今回の因果モデルが適用できるかどうか、また、当該自治体についてもより長期に経過観察した場合に適用できるかどうか、パスの違いがどのような要因によってもたらされるのかについては、デモグラフィカルな要因を説明変数として設定するなど、因果構造自体を再度検討することが必要と思われる。

次に、行政改革を推進する首長の下で、マニフェストをもとにしたビジョンの設定から、総合計画における重要政策や成果目標、指標の設定、事業に係るコストと効果の評価制度までの一連の運用方法が、職場風土の変革への促進要因となることが考えられる。しかし、近年では自治体によって計画の策定方法が異なってきていることや、目標設定においても「アウトプット（実行目標）」と「アウトカム（成果目標）」の関係が不明確であったり、評価方法も担当者の自己評価中心に留まっていることが見受けられる。今後は、重要事業の選定から目標の設定、評価方法について検討し、さらに運用方法が組織に及ぼす影響についても事例をもとに検討する必要があるだろう。

3点目として、首長ビジョン実現の職場レベルの組織風土の醸成については、本研究において、改めて行政組織の管理職のマネジメント機能の重要性が明らかになった。また、管理職の首長ビジョン浸透のマネジメント行動が、職場レベルの理解や実現のための職場風土の醸成に大きな直接または間接効果を与えていることもわかった。しかしながら、実際にどのようなマネジメント行動によって担当事業の目的・成果や達成手段などの見直しを行い、業務改善や効率化に結びつけることができるかについては、本研究においては扱っておらず、この点についても、今後は検討していく必要がある。

今回の調査では、一部M町の行政職員を対象にインタビュー調査を行うことで、行政組織および職員の意識改革のための具体的な取組みとそれらが組織内でどのように認知されているのかについて検証することができた。その結果を因果モデルによる分析結果と照らし合わせて推察してみると、地方自治体でも、官僚制的組織の特徴である職制の階層を通じた組織運営の傾向が強く浮かびあがってきた。つまり、行政組織においては、トップである首長が誰であっても、以前から管理職は首長の言っていることは忠実に伝達していたと考えられる。しかしながら、大きく変革が求められる現在においては、表面的な文言だけではなく、首長ビジョンの意味を管理職自らが理解し、それを実現するために自部署の担当事業の目的や成果を職場レベルで共有・理解できるように働きかけ、課題を設定し、目標達成に向けて職場のマネジメントを行っているかどうかについて、管理職のマネジメント行動要因についても具体的に整理する必要があるだろう。

4点目に、行政職員の意識改革の方策としてあげられる教育・研修については、本研究で実験的に導入された事業仕分けプロセスにおける事前研修の有効性が示唆された。しか



し、厳しい財政状況の中で、地方自治体で行われてきた従来型の階層別研修が削減され、実務研修や自治研修センターや自治大学校などが主催するテーマ別研修へ職員を個人派遣する研修が主流となっている。このような方法論で、研修受講者が職場に戻って、首長ビジョン実現の組織変革のプロセスにどのように組み込まれ、貢献していくのかについては不明であり、今後の研修実施の有効性に疑問が生じる。今後は、行政組織の変革アプローチとして、M町で行っているような全庁活動のような組織開発的な方法論にも着目し、変革の中核人材の養成を意図した外部研修受講者の派遣方法や活用方法についても検討していく必要があると考える。

## 謝辞

本論文は、筆者が日本大学大学院 総合社会情報研究科 博士後期課程に2009年度から2013年度まで4年間在籍し、入学前に行った行政組織の実態調査から浮かび上がってきた問題意識をもとに、行政組織の組織変革について先行研究のレビューと、在学中に2自治体を対象に3年間にわたって行った経年調査のデータを分析し、まとめたものです。

学位論文としての審査にあたり、その労をご快諾いただき、あわせて貴重なご指導ご鞭撻を賜りました日本大学大学院総合社会情報研究科の田中堅一郎教授に厚く御礼申し上げます。学会で先生の研究発表を拝聴したことがきっかけで、ご指導を仰ぐ決意をいたしました。日常に忙殺され、思うように研究や執筆が進まない中、粘り強くご指導いただきましたことに感謝申し上げます。また、中間発表での貴重なご意見をくださいました大学院の諸先生方、そして親身になって相談にのってくださったゼミの先輩方にも感謝いたします。

本研究は、長年にわたり株式会社スコラ・コンサルトで同僚だった、行政経営デザイナーの元吉由紀子さんの発案から始まった予備調査がきっかけとなっています。事例となった自治体にも深く関わり、調査のデザインや仮説設定などでアイデアや自治体の現状について、貴重な知見と情報をいただくことができました。同じく、スコラ・コンサルトの滝口健史さんも、データ解析に関して多くのご助言とご協力をいただきました。この場をお借りして心より感謝申し上げます。

また、委員を委嘱されたK市や事業仕分けを担当させていただき、調査にもご協力いただいた自治体のご担当者みなさま、およびM町長ならびに担当課のみなさまにも、この場をお借りして御礼申し上げます。

職場である大学の学長をはじめ、周囲のみなさまの研究活動に対するご理解とご支援をいただきましたことに謝意を表します。図書館の中田さんには、文献取り寄せなどで、大変助けていただきました。ありがとうございました。

そして最後に、忍耐強く協力し、応援してくれた家族のみんな、そして両親にありがとうと言いたいと思います。

## 引用文献

- 天野巡一(編著) (2004). 職員・組織改革 (自治体改革 第6巻) ぎょうせい
- 荒木昭次郎 (1990). 参加と協働 ぎょうせい
- 荒木昭次郎 (2004). デモクラシーと効率性 (新千年紀のパラダイム: アドミニストレーション 上巻) 九州大学出版会
- Ashforth, B. E. (1985). Climate formation: Issues and extensions. *Academy of Management Review*, **10**, 837-347.
- Barnard, C.I. (1938). *The function of the executive*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.  
(山本安次郎, 田杉競, 飯野春樹 (訳) (1968). 経営者の役割 ダイアモンド社)
- Bartlett, C. & Ghoshal, S. (1997). *The individualized corporation*. Harper Collins Publishers, Inc.  
(グロービス・マネジメント・インスティテュート (訳) (1999). 個を活かす企業 ダイアモンド社)
- Burke, W. W. (1982). *Organization development: Principles and practices*, Boston: Little Brown.  
(小林薫・吉田哲子 (訳) (1987). 組織開発教科書 —その理論と実践 プレジデント社)
- Chan, D. (1998). Functional relations among constructs in the same content domain at different levels of analysis. *Journal of Applied Psychology*, **83**, 234-246.
- Christensen, T., Lægred, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2007). *Organization theory and the public sector*. Routledge.
- Cooke R. A., & Szumal, J. L. (1993). Measuring normative beliefs and shared behavioral expectations in organizations: The reliability and validity of the Organizational Culture Inventory. *Psychological Reports*, **72**, 1299-1330.
- Denison, R. D. (1996). What is the difference between organizational culture and organizational climate? A native's point of view on a decade of paradigm wars. *Academy of Management Review*, **21**(3) 619-654.
- Etzioni, A. (1964). *Modern organizations*, Prentice-Hall (渡瀬浩(訳) (1967). 現代組織論 至誠堂)
- Field, R. H. G., & Abelson, M. A. (1982). Climate: A reconceptualization and proposed model. *Human Relations*, **35**, 181-201.
- 古川久敬 (1990). 構造こわし 誠信書房
- 古川久敬 (1992). 構造こわしと集団・個人の学習 組織科学, **25** (1), 10-21.
- 福井里江・原谷隆史・外島裕・島悟・高橋正也・中田光紀・深澤健二・大庭さよ・佐藤恵美・廣田靖子 (2004). 職場の組織風土の測定—組織風土尺度12項目版(OCS-12)の信頼性と妥当性— 産業衛生学雑誌, **46**, 213-222.
- 福間隆康 (2006). 組織風土研究の発展の歴史—組織風土と組織文化の比較— 広島大学マネジメント研究, **6**, 1-19
- Gerstner, L. (2003). *Who says elephants can't dance?: How I turned around IBM*. Harper Collins Publishers Ltd. (山岡洋一・高遠裕子 (訳) (2002). 巨像も踊る 日本経済新聞社)
- Glisson, C., & James, L. R. (2002). The cross-level effects of culture and climate in human service teams. *Journal of Organizational Behavior*. **23**, 767-794.
- 原田 久 (2010). 行政理論と組織理論の再結合?—行政学のスカンジナビア学派の意義と

- 限界— 立教法学 **80**, 386-408.
- 今井一孝 (1992). 組織文化と組織理論 (I) 経営志林, **29**(2), 177-181.
- 今井一孝 (1993). 組織文化と組織理論 (III) 経営志林, **30**(3), 101-112.
- 入江容子 (2000). 地方自治体組織の価値変革に関する一考察—自己組織性概念を用いて—  
同志社政策科学研究, **2**, 111-134.
- 伊藤大一 (1976). 公務員の行動様式 (辻清明(編) 行政学講座4 行政と組織) 東京大学出版会. pp.209-245.
- 伊藤伸 (2007). 事業仕分けの意義と成果 構想日本HP資料 <http://www.kosonippon.org/>
- 伊藤伸 (2011). 第4回【講義レポート】本来の「事業仕分け」の意義 東京財団週末学校  
2011年6月26日 <http://tkfd-shumatsu-gakko.jp/>
- 伊藤大一 (1976). 公務員の行動様式 (辻清明編行政と組織 行政学講座4) 東京大学出版会
- James, L. R. (1982). Aggregation bias in estimates of perceptual agreement. *Journal of Applied Psychology*, **67**, 219-229.
- James, L. R., Choi, C. C., Ko, C. E., McNeil, P. K., Minton, M. K., Wright, M. A. & Kim, K. (2008).  
Organizational and psychological climate: A review of theory and research. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, **17**, 5-32.
- James, L. A. & James, L. R. (1989). Integrating work environment perceptions: Explorations into  
the measurement of meaning. *Journal of Applied Psychology*, **74**, 739-751.
- James, L. R., & Jones, A. P. (1974). Organizational climate: Review of theory and research.  
*Psychological Bulletin*, **81**, 1096-1112.
- Jones, A. P., & James, L. R. (1979). Psychological climate: Dimensions and relationships of  
individual and aggregated work environment perceptions. *Organizational Behavior and Human Performance*, **23**, 201-250.
- 加護野忠男 (1983). 文化進化のプロセス・モデルと組織理論 組織科学, **17** (3), 2-15.
- 加護野忠男 (2011). 新装版 組織認識論—企業における創造と革新の研究 千倉書房
- 鎌田真一 (1985). パブリック組織を民間企業組織と比較する 組織科学, **19** (2), 17-26.
- 金井壽宏・高橋 潔 (2004). 組織行動の考え方 東洋経済新報社
- 金井壽宏 (2004). 組織変革のビジョン (光文社新書161) 光文社
- 金井利之 (2010). 実践自治体行政学—自治基本条例・総合計画・行政改革・行政評価 第一法規
- 金井篤子・若林満 (1998). 企業内におけるメンタルヘルス風土に関する研究 実験社会心理学研究, **38**, 63-79.
- Katz, D. & Kahn, R. L. (1966, 1978). *The social psychology of organizations*. New York: Wiley.
- 数家鉄治 (2009). 行政組織と組織理論 大阪商業大学論集, **5**(1), 17-32.
- 経済財政諮問会議 (2001-2008). 経済財政運営と構造改革に関する基本方針
- 経済同友会 (2006). 地方行財政改革委員会報告書「基礎自治体の経営改革」—改革の指針と施策—
- 菊地 彰 (2004a). 行政組織における部門文化とセクショナリズム: セクショナリズム分析  
への組織文化論からの理論的視覚 広島大学マネジメント研究, **4**, 151-164.
- 菊地 彰 (2004b). 行政組織における組織文化とその学習過程についての調査研究 地域経済研究, **15**, 45-60.

- 北川正恭 (2006). マニフェスト革命 ぎょうせい
- 北川正恭 (2013) マニフェスト調査 早稲田大学マニフェスト研究所 2013年9月3日  
<<http://www.maniken.jp/>> (2013年9月3日)
- 構想日本編著 (2008). 入門 行政の「事業仕分け」—「現場」発!行財政改革の切り札 ぎょうせい
- 構想日本 (2011) 「行政の事業仕分け」について—現場からの行政事業の総点検— 構想日本 2011年7月26日 <<http://www.kosonippon.org/>> (2011年9月3日)
- Kotter, J. P. & Cohen, D. S. (2002). *The heart of change*. Harvard Business Press. (高遠裕子 (訳) (2003). ジョン・コッターの企業変革ノート 日経BP社)
- Lawler, E. E., Hall, D. T., & Dldham, G. R. (1974). Organizational climate: Relationship to organizational structure, process, and performance. *Organizational Behavior and Human Performance*, **11**, 139-155.
- Litwin, G. H. & Stringer Jr., R. A. (1968). *Motivation and Organizational Climate* Harvard University Press. (占部都美監訳、井尻昭夫 (訳) (1975). 経営風土 白桃書房)
- 万仲 脩一 (2004). 企業倫理学—シュタインマン学派の学説 ふくろう出版
- March, J. G. & Olsen, J. P. (2006). *The logic of appropriateness*. In: M. Moran, Rein, M. & Goodin, R. E. (Eds.), *The Oxford handbook of public policy*. Oxford University Press. pp.689-708.
- March, J. G. & Simon, H. A. (1958). *Organizations* John Wiley & Sons. (土屋守章(訳) (1977). オーガニゼーションズ ダイヤモンド社)
- 松田陽一 (2011). 組織変革のマネジメント—人の意識・行動とCI活動 中央経済社
- 松田陽一 (2012). 組織変革における阻害に関する既存研究の概観 (前) ~要因・メカニズム・除去を対象にして~ 岡山大学経済学会雑誌, **44(3)**, 23-47.
- 松尾睦 (1996). 組織風土の規定因に関する研究 産業・組織心理学研究, **10**, 75-87.
- 真山達志 (1986). 行政研究と政策実施分析—行政研究の分析モデルに関する一試論— 法学新法, **92** (5,6), 97-162
- Mayntz, R. (1985). *Soziologie der öffentlichen Verwaltung* C.F. Müller Juristischer
- Merton, R. K. (1949). *Social theory and social structure*. The Free Press. (森東吾・金沢実・森好夫・中島竜太郎(訳) (1961). 社会理論と社会構造 みすず書房)
- 南学・上山信一 (2004). 横浜市改革エンジンフル稼働 東洋経済新報社
- 三隅二不二 (1984). リーダーシップ行動の科学 (改訂版) 有斐閣
- 三菱総合研究所 (2007). 地方自治体における行政評価への取り組みに関する実態調査 ~行政による行政のための評価から、住民のための住民起点の評価へ~ 三菱総研調査結果
- 宮入小夜子 (2007). 組織風土の特性尺度の開発と活用 —企業変革における組織風土特性尺度の活用の可能性について— 日本橋学館大学紀要, **6**, 3-13.
- 宮入小夜子 (2009). 行政組織の組織風土改革に関する実態調査報告 日本橋学館大学紀要, **9**, 1-19
- 宮入小夜子 (2011). 行政組織の組織風土と変革要因に関する考察~「行政組織の組織風土改革に関する実態調査」結果にもとづく分析~ 日本橋学館大学紀要, **10**, 1-13.
- 宮入小夜子 (2012). 地方自治体における「対話型」事業仕分けが職員の意識改革に与える

- 影響 日本橋学館大学紀要, **11**, 103-110.
- 溝上憲文 (2009). 14 期連続増収、人切りなし—テルモ快走の秘密— プレジデント, **47**, 102-104
- 元吉由紀子 (2007). どうすれば役所は変われるのか 日本経済新聞社
- 元吉由紀子 (2012). 期待される役所へ行政経営のムリ・ムダ・ムラを突破する! ぎょうせい
- 村林 守 (2010). 評価システムの導入と総合計画の変質～三重県における評価システム導入の経験から～ 三重中京大学研究フォーラム, (6), 19-31.
- 中嶋 学 (2000). 行政組織の環境適応に関する一考察 同志社政策科学研究, **2**, 195-213.
- (社)日本経済調査協議会 (2006). マニフェストによる政治ガバナンスの確立 —大文字のマニフェストを書け—
- 日本能率協会人材センター (2005). 巻頭インタビュー: 「生き残るには風土の変革しかない」 人材教育, **17**(11), 6-12.
- 西尾 勝 (1993). 行政学 有斐閣
- 西尾 勝 (2007). 地方分権改革 (行政学叢書5) 東京大学出版会
- 野中郁次郎 (1974). 組織と市場 千倉書房
- 岡本浩一・鎌田晶子(2006). 属人思考の心理学 組織風土改善の社会技術 (組織の社会技術3) 新曜社
- 岡崎真弓 (2004) 自治体の経営改革 業務改善運動の役割と課題 経営戦略研究, **2**, 5-19. 大和総研.
- 奥村昭博 (1999). 組織変革 神戸大学大学院経営学研究室編 経営学大辞典第2版 中央経済社 602-603.
- 大河内繁男 (1994). 職員の異動と能力開発 西尾勝・村松岐夫 (編)業務の執行 (講座行政学5) 有斐閣
- 大森 彌 (2006). 官のシステム (行政学叢書4) 東京大学出版会
- 大森 彌 (2008). 変化に挑戦する自治体—希望の自治体行政学— 第一法規
- 小野達也 (2001). 地方自治体の行政評価システムの課題と成功への条件 研究レポート, **117**, 富士通総研経済研究所.
- 大沼瑞穂 (2011). 評価 これから地方の事業仕分け 自治体インタビューで浮かぶ課題 日経グローバル, **167**, 46-49.
- 大沼 瑞穂 (2011) これからの自治体改革 —事業仕分けの検証から—東京財団 2012 年6月 <<http://www.tkfd.or.jp/>> (2011年9月3日)
- 大杉 覚 (2009). 日本の自治体行政組織 分野別自治制度及びその運用に関する説明資料 No.11
- Parker, C. P., Baltes, B. B., Young, S. A., Huff, J. W., Altmann, R. A., Lacost, H. A., et al. (2003). Relationships between psychological climate perceptions and work outcomes: A meta-analytic review. *Journal of Organizational Behavior*, **24**, 389-416.
- 労務行政研究所 (2009). 特集=企業風土改革 労政時報, **3754**, 42-118
- Rousseau, D. M. (1988). The construction of climate in organizational research. In C. L. Cooper & I. T. Robertson (Eds.), *International Review of Industrial and Organizational Psychology*, **3**, 139-159. New York: Wiley.
- 佐々木信夫 (2007). 問われる『行政の継続性』とマニフェスト ガバナンス5月号 ぎょうせい

い

- 佐藤 勉 (2003). 持続可能な行政評価に向けて—組織風土改革の重要性— NRI地域経営ニュースレター, **55**, 1-7 野村総合研究所
- 澤田道夫 (2009). 地方政府における行政組織の意思決定をめぐる基礎理論的研究—自治効率の観点から見た来るべき協治社会の展望— 熊本県立大学学位請求論文 (未刊)
- Schein, E. H. (1990). Organizational culture. *American Psychologist*, **45**(2), 109-119.
- Schein, E. H. (1985). *Organization culture and leadership*, San Francisco: Jossey-Bass (清水紀彦・浜田幸雄 (訳) (1989) 組織文化とリーダーシップ—リーダーは文化をどう変革するか— ダイヤモンド社)
- Schein, E. H. (2000). Sense and nonsense about culture and climate. In N. M. Ashkanasy, C. P. M. Wilderom, & M. F. Peterson (Eds.), *Handbook of organizational culture and climate* (pp. xxiii – xxx). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Schneider, B. (1981). *Work climates: An interactionist perspective* (Research Report No.81-2). East Lansing, MI: Michigan State University, Department of Psychology.
- Schneider, B. (2000). The psychological life of organizations. In N. M. Ashkanasy, C. P. M. Wilderom, & M. F. Peterson (Eds.), *Handbook of organizational culture and climate* (pp. xvii – xxi). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Schneider, B., Brief, A. P. & Guzzo, R. A. (1996). Creating a climate and culture for sustainable organizational change. *Organizational Dynamics*, **24**(4), 7-19.
- Schneider, B. & Reichers, A. (1983). On the etiology of climates. *Personnel Psychology*, **36**, 19-39.
- 関本昌秀・日本経営協会総合研究所 (2001). 組織風土尺度作成の試み (I) 豊橋創造大学紀要, **3**, 51-65.
- 柴田悟一 (1988). データにみる日本企業の経営風土 同文館
- 柴田昌治 (2001). なぜ会社は変わらないのか 日本経済新聞社
- Simon, H. A. (1976). *Administrative Behavior*, 3rd ed. The Free Press (松田武彦他(訳), (1989). 経営行動 ダイヤモンド社)
- Smircich, L. (1983). Concept of culture and organizational analysis. *Administrative Science Quarterly*, **28**(3), 339-358.
- 総務省 (2010) 「『平成の合併』について」の公表 総務省 2010年3月5日  
<<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>> (2013年6月20日)
- 高橋伸夫 (1997). 組織文化の経営学 中央経済社
- 田中豊治 (1994). 地方行政官僚制における組織変革の社会学的研究 時潮社
- 田中豊治・日置弘一郎・田尾雅夫 (1991). 地方行政組織変革の展望—人と組織を変える— 学文社
- 田中豊治 (1994). 地方行政官僚制における組織変革の社会学的研究 時潮社
- 谷口和弘 (2006). 企業の境界と組織アーキテクチャ 企業制度論序説 NTT出版
- 田尾雅夫 (1983). 公—私組織における「比較文化」論 組織科学, **17**(3), 26-34.
- 田尾雅夫 (1997). 行政サービスの組織と管理 木鐸社
- 田尾雅夫 (1999). 組織の心理学 有斐閣
- 田尾雅夫 (2007). 自治体の人材マネジメント 学陽書房
- 田尾雅夫 (2010). 公共経営論 木鐸社

- 田尾雅夫・桑田光太郎 (1998). 組織論 有斐閣
- 東京市町村自治調査会 (2010). 自治体における事業仕分け等に関する調査報告書
- 辻 清明 (2001). 新版・日本官僚制の研究 東京大学出版会
- Tullock, G. (2005). *Bureaucracy* (The Selected Works of Gordon Tullock), Liberty Fund, pp.150-152 Charles Kershaw Rowley Verlag. (懸公一郎 (訳) (1986). 行政の機能と構造 成文堂)
- 上山信一 (2009). 自治体改革の突破口 日経BP社
- 梅澤正 (1990). 人が見える企業文化 講談社
- 占部都美・海道進 (1991). 経営学大辞典 有斐閣
- Weber, M. (1921-1922). *Buerokratie Grundriss der Sozialoekonomik, III. Abteilung, Wirtschaft und Gesellschaft*, J.C.B.Mohr. (阿閉吉男・脇圭平(訳) (1987). 官僚制 恒星社)
- Weick, K. E. (1979). *The social psychology of organizing* (2<sup>nd</sup> ed.). Reading, MA: Addison-Wesley. (遠田雄志 (訳) (1997). 組織化の社会心理学 (第2版) 文眞堂)
- Welch, J. & Byrne, J. A. (2003). *Jack*. Grand Central Publishing. (宮本純一 (訳) (2001). ジャック・ウェルチ わが経営 (上・下) 日本経済新聞社)
- 山田敏之・福永晶彦・中野千秋 (2005). 個人の倫理的な意思決定に及ぼす組織風土の影響 麗澤経済研究, **13**(1), 105-126.
- 安田雪・高橋伸夫 (2007). 同型化メカニズムと正統性 赤門マネジメント・レビュー, **6**(9), 425-432.

## 参考文献

- 阿部 斉・新藤宗幸 (1997). 概説 日本の地方自治 東京大学出版会
- 藤本和巖 (2009). ローカル・マニフェストと自治体政策過程に関する一考察 会計検査研究 **39**, 99-116.
- 兼子 仁 (2012). 変革期の地方自治法 岩波書店
- 北川正恭 (2006). マニフェスト革命—自立した地方政府をつくるために ぎょうせい
- 北川正恭・岡本正耿編著 (2006). 行政経営改革入門 生産性出版
- 塩田 潮 (2007). 首長 講談社
- 牧田 出 (2009). 行政学叢書 8 行政改革と調整のシステム 東京大学出版会
- 松田陽一 (2013). 組織変革における阻害に関する既存研究の概観 (後) ~要因・メカニズム・除去を対象にして~ 岡山大学経済学会雑誌, **44**(4), 21-40.
- 松尾 睦 (1998). 組織変革の認知と変革態度 日本経営学会誌, **2**, 56-69.
- 松沢成文 (2005). 実践 ザ・ローカル・マニフェスト 東信堂
- 元吉由紀子 (2007). どうすれば役所は変われるのか 日本経済新聞出版社
- 茂原 純 (2013). 首長の経営方針に基づいた地域経営の確立に向けて<1> —マニフェストと総合計画の連動モデルとは— PHP Policy Review, **7**-No.60, 1-8.
- 茂原 純 (2013). 首長の経営方針に基づいた地域経営の確立に向けて<2> —マニフェストと総合計画の連動モデルとは— PHP Policy Review, **7**-No.62, 1-12.
- Nadler, D. A (1998). *Champions of Change: How CEOs and their companies are mastering the*



- skills of radical change*, California: Jossey-Bass (斎藤彰悟 (監訳) 平野和子 (訳) (1998). 組織変革のチャンピオン—変革を成功に導く実践ステップ ダイヤモンド社)
- Nadler, D. A., Shaw, R. B. and Walton, A. E. (1995). *Discontinuous change: Leading organizational transformation*, California: Jossey-Bass. (斎藤彰悟・平野和子 (訳) (1997). 不連続の組織変革—ゼロベースから競争優位を創造するノウハウ ダイヤモンド社)
- 日本経済新聞社 (2007). 地方崩壊 再生の道はあるか 日本経済新聞出版社
- (財)日本都市センター (2008). 分権型社会の都市行政と組織改革に関する調査研究 日本都市センター
- 佐藤 勉 (2003). 持続可能な行政評価に向けて —組織風土改革の重要性— NRI 地域経営ニュースレター, **55**, 1-7.
- Schein, E. H. (1980) . *Organizational Psychology 3rd ed.*, New Jersey: Prentice-Hall. (松井賚夫 (訳) (1981). 組織心理学 第3版 岩波書店)
- Schlesinger, P. F., L. A. Schlesinger, V. Sathe, and J. P. Kotter (1992). *Organization: Text, cases, and readings on the management of organizational design and change 3rd ed.*, Homewood, IL: Irwin, chap. 7.
- Schneider, B. ed (1990). *Organizational Climate and Culture*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Senge, P., A. K. Charlotte, R. George, R. Rick, and R. B. Smith (1999) . *The dance of change: The challenges to sustaining momentum in learning organizations*, New York: Currency/Doubleday. (柴田昌治・スコラ・コンサルト (監訳) 牧野元三 (訳) (2004). フィールドブック学習する組織「10の変革課題」なぜ会社改革は失敗するのか 日本経済新聞社)
- (株)UFJ 総合研究所国土・地域政策部 (編著) (2004). ローカル・マニフェストによる地方のガバナンス改革～自治体が変わる、地域も変わる ぎょうせい
- 公職研 (2009). 自治体ひとづくり読本 管理職“養成”講座 地方自治職員研修 臨時増刊号 No.92 (2009年11月号増刊) 第42巻通巻595号

<付録>

付録1. 「行政組織の組織風土改革に関する実態調査」質問票

※本調査は紙面でお送りしておりますが、ご希望の方にはメール添付でデータをお送りいたします。ご回答結果の返送は、同封の返信用封筒をご利用いただくか、メールでご返信いただくことも可能です。(データの場合、回答欄をクリックしていただきますと、チェックできます。) 詳細は右記の連絡先にお問い合わせください。 ご連絡先アドレス: sayoko.miyairi@nihonbashi.ac.jp

■行政組織の組織風土改革実態調査

回答可能な項目のみでも結構ですので、ご回答の上、返信をお願いいたします。

【あなたの自治体および組織の状況についてお伺いいたします。】	
F-1	都道府県・市区名: ( )
F-2	人口:( ) (平成21年3月31日現在住基台帳による)
F-3	最新の合併年月 ( ) 年 ( ) 月
F-4	現首長の在任年月数 ( ) 年 ( ) 月 (H21年6月末現在)
F-5	職員数 ( ) 人 (平成21年4月1日現在)

【首長のお考えについてお伺いします。】  
※以下の項目は、首長ご自身にご回答いただくか、担当者の方が首長の日頃のお言葉などをもとにご回答いただいても結構です。

1	行政組織の風土・体質や職員の改革を必要と感じておられますか。	<input type="checkbox"/> はい <input type="checkbox"/> いいえ <input type="checkbox"/> わからない
2	行政組織の改革を進めるうえで、職員の意欲や能力は十分発揮されているでしょうか。	<input type="checkbox"/> はい <input type="checkbox"/> いいえ <input type="checkbox"/> わからない
3	行政組織の改革を進めるうえで、職員に期待して、よく話されていることは何でしょうか。	<input type="checkbox"/> はい <input type="checkbox"/> いいえ <input type="checkbox"/> わからない
4-1	首長の選挙時のマニフェスト(公約)の中に、行政組織や職員の改革に関する項目(要素)は入っていましたか。	<input type="checkbox"/> はい <input type="checkbox"/> いいえ <input type="checkbox"/> わからない
4-2	(4-1が「はい」の場合)具体的にはどういう記述でしたか。該当する箇所を記述、またはコピーを添付してください。	
5	首長のマニフェストは、総合計画(基本構想、基本計画、実施計画)の中に十分反映されていますか。	<input type="checkbox"/> はい <input type="checkbox"/> いいえ <input type="checkbox"/> どちらともいえない <input type="checkbox"/> わからない

【行政改革を担当している部署の方にお伺いします。】

6-1	行政改革に関わる専任の部署、担当者が設けられていますか。	<input type="checkbox"/> はい	<input type="checkbox"/> いいえ	<input type="checkbox"/> わからない
6-2	(6-1が「はい」の場合) 専任部署の部署名、担当者の人数と役職構成をお書きください。			
	部署名 ( ) 2. 担当者数人(専任者 ) (兼任者( )) 3. 担当者の役職構成( )			
6-3	(6-1が「はい」の場合) 専任者はどのような業務を担当されていますか。(複数回答可)			
	<input type="checkbox"/> 行政改革プランの立案 <input type="checkbox"/> 2. 行政改革委員会などの事務局 <input type="checkbox"/> 3. 行政評価・政策評価 <input type="checkbox"/> 4. 行政改革に関する研修・講演会の計画と実施 <input type="checkbox"/> 5. 行政改革の進捗 <input type="checkbox"/> 5. 各部署における改革の実行支援 <input type="checkbox"/> 6. その他( )			
7-1	あなたの役所に職員提案制度はありますか。	<input type="checkbox"/> はい	<input type="checkbox"/> いいえ	<input type="checkbox"/> わからない
7-2	(7-1が「はい」の場合) ここ2～3年で、職員提案件数は増えていますか。	<input type="checkbox"/> 増えた	<input type="checkbox"/> 減った	<input type="checkbox"/> 変わらない
7-3	(7-1が「はい」の場合) 職員提案を実現した件数は、ここ2～3年で増えていますか。	<input type="checkbox"/> 増えた	<input type="checkbox"/> 減った	<input type="checkbox"/> 変わらない
8-1	あなたの役所では、全庁的に改善活動を推進する仕組みがありますか。	<input type="checkbox"/> はい	<input type="checkbox"/> いいえ	<input type="checkbox"/> わからない
8-2	(8-1が「はい」の場合) 改善活動の件数は、役所全体でここ2～3年で増えていますか。	<input type="checkbox"/> 増えた	<input type="checkbox"/> 減った	<input type="checkbox"/> 変わらない
9-1	あなたの役所全体で、改善事例の発表会はありますか。	<input type="checkbox"/> はい	<input type="checkbox"/> いいえ	<input type="checkbox"/> わからない
9-2	(9-1が「はい」の場合) 発表会には首長が最後まで必ず参加していますか。	<input type="checkbox"/> はい	<input type="checkbox"/> いいえ	<input type="checkbox"/> わからない
10	あなたの役所では、改善活動(職員提案、事例発表などを含む)に関して表彰する制度がありますか。	<input type="checkbox"/> はい	<input type="checkbox"/> いいえ	<input type="checkbox"/> わからない
11-1	改善事例を、職員に広く認知、共有するための庁内広報をしていますか。	<input type="checkbox"/> はい	<input type="checkbox"/> いいえ	<input type="checkbox"/> わからない
11-2	(11-1が「はい」の場合) 改善事例は、他部署でも活用され、横展開されることがよくありますか。	<input type="checkbox"/> はい	<input type="checkbox"/> いいえ	<input type="checkbox"/> わからない
12-1	首長と職員がざっくばらんに対話できる機会がありますか。	<input type="checkbox"/> 増えた	<input type="checkbox"/> 減った	<input type="checkbox"/> どちらも いいえない
12-2	(12-1が「はい」の場合) 具体的にはどういう機会ですか。どれぐらいの頻度で開催されていますか。			

13-1	あなたの役所では、「人材育成方針」が策定されていますか。	<input type="checkbox"/> はい	<input type="checkbox"/> いいえ	<input type="checkbox"/> わからない
13-2	(13-1が「はい」の場合) その中で、「あるべき管理職像」が明記されていますか。	<input type="checkbox"/> はい	<input type="checkbox"/> いいえ	<input type="checkbox"/> わからない
13-3	(13-2が「はい」の場合)「あるべき管理職像」を実現するために部長以上を対象にした研修を実施していますか。	<input type="checkbox"/> はい	<input type="checkbox"/> いいえ	<input type="checkbox"/> わからない
14-1	あなたの役所には、「組織運営方針」や「組織目標管理」の仕組みがありますか。	<input type="checkbox"/> はい	<input type="checkbox"/> いいえ	<input type="checkbox"/> わからない
14-2	(14-1が「はい」の場合) その中で、各組織(部・課)が果たす役割・使命を設定していますか。	<input type="checkbox"/> はい	<input type="checkbox"/> いいえ	<input type="checkbox"/> わからない
14-3	(14-1が「はい」の場合) その中で、業務(事業)の成果に関する目標だけでなく、組織としてどのような状態を目指すのか、組織ビジョンを設定していますか。	<input type="checkbox"/> はい	<input type="checkbox"/> いいえ	<input type="checkbox"/> わからない
14-4	(14-1が「はい」の場合) 組織目標の中に、業務プロセス(業務改善、効率化、サービス向上など)に関する目標を設定していますか。	<input type="checkbox"/> はい	<input type="checkbox"/> いいえ	<input type="checkbox"/> わからない
14-5	(14-1が「はい」の場合) 組織目標の中に、人材育成に関する目標を設定していますか。	<input type="checkbox"/> はい	<input type="checkbox"/> いいえ	<input type="checkbox"/> わからない
15-1	各部の組織運営方針や組織目標を設定するにあたり、首長と各部長との間で対話をしていますか。	<input type="checkbox"/> はい	<input type="checkbox"/> いいえ	<input type="checkbox"/> わからない
15-2	(15-1が「はい」の場合) 期首に組織運営方針や組織目標を設定するにあたり、首長は部長一人あたりおよび何分ぐらいかけて対話をしていますか。	約( )分くらい		
16	各部署では、部長や課長の多くが、部下の職員に対して、自分の言葉でわかりやすく組織目標を語っていますか。	<input type="checkbox"/> はい	<input type="checkbox"/> いいえ	<input type="checkbox"/> わからない
17	あなたの役所では、定期的に課内ミーティングを実施している課が多いですか。	<input type="checkbox"/> はい	<input type="checkbox"/> いいえ	<input type="checkbox"/> わからない
18	あなたの役所では、「管理」「調整」という言葉よりも、「経営」「マネジメント」といった言葉の方が一般的に使われていますか。	<input type="checkbox"/> はい	<input type="checkbox"/> いいえ	<input type="checkbox"/> どちらも 言えない
19-1	あなたの役所では、一般職員にまで人事評価制度を行っていますか。	<input type="checkbox"/> はい	<input type="checkbox"/> いいえ	<input type="checkbox"/> わからない
19-2	(19-1が「はい」の場合) 人事評価にあたり、改善活動やチャレンジを評価する項目はありますか。	<input type="checkbox"/> はい	<input type="checkbox"/> いいえ	<input type="checkbox"/> わからない
19-3	(19-1が「はい」の場合) 改善活動やチャレンジは、職員の能力開発・育成に有効に結びついていますか。	<input type="checkbox"/> 増えた	<input type="checkbox"/> 減った	<input type="checkbox"/> どちらも 言えない
19-4	(19-1が「はい」の場合) あなたの役所では、評価で賞与に差がつく人事制度になっていますか。	<input type="checkbox"/> はい	<input type="checkbox"/> いいえ	<input type="checkbox"/> わからない
20-1	あなたの役所には、昇格試験がありますか。	<input type="checkbox"/> はい	<input type="checkbox"/> いいえ	<input type="checkbox"/> わからない
20-2	(20-1が「はい」の場合) 昇格試験志望者はここ2～3年で増えましたか。	<input type="checkbox"/> 増えた	<input type="checkbox"/> 減った	<input type="checkbox"/> どちらも 言えない
21	課長に登用される年齢は何歳くらいの方が一番多いですか。	( )歳		
22	あなたの役所には、専門職務における公募制はありますか。	<input type="checkbox"/> はい	<input type="checkbox"/> いいえ	<input type="checkbox"/> わからない

23-1	あなたの役所には、管理職の公募制はありますか。	<input type="checkbox"/> はい <input type="checkbox"/> いいえ <input type="checkbox"/> わからない
23-2	(23-1が「はい」の場合) 応募数はここ2～3年で増えましたか。	<input type="checkbox"/> 増えた <input type="checkbox"/> 減った <input type="checkbox"/> どちらも 言えない <input type="checkbox"/> わからない
24	あなたの役所では、課長級以上の役職者における女性の割合はどれぐらいですか。	約( )割
25	あなたの役所では、部署や役職を越えた自主的な勉強会や活動があちこちで行われていますか。	<input type="checkbox"/> はい <input type="checkbox"/> いいえ <input type="checkbox"/> わからない
26-1	あなたの役所では、業務の成果を評価する仕組み(事務事業評価、施策評価など)を全庁的に導入していますか。	<input type="checkbox"/> はい <input type="checkbox"/> いいえ <input type="checkbox"/> わからない
26-2	(26-1が「はい」の場合) 業務の成果に関する評価(事務事業評価、施策評価など)を職員の人事評価に有効に結びつけていますか。	<input type="checkbox"/> はい <input type="checkbox"/> いいえ <input type="checkbox"/> わからない
26-3	(26-1が「はい」の場合) 業務の成果に関する評価を各部署の組織運営方針や組織目標に有効に結びつけていますか。	<input type="checkbox"/> はい <input type="checkbox"/> いいえ <input type="checkbox"/> わからない
26-4	(26-1が「はい」の場合) 業務の成果に関する評価を各部署の改善活動に有効に結びつけていますか。	<input type="checkbox"/> はい <input type="checkbox"/> いいえ <input type="checkbox"/> わからない
27-1	総合計画もしくは自治基本条例の中に、行政組織(役所全体)をいかに経営(運営)すべきかの理念、もしくは、果たすべき役割・使命が明記されていますか。	<input type="checkbox"/> はい <input type="checkbox"/> いいえ <input type="checkbox"/> どちらも 言えない <input type="checkbox"/> わからない
27-2	(27-1が「はい」の場合) 該当する資料名と掲載ページを記述の上、よろしければコピーを添付して下さい。 資料名: ( ) 掲載ページ: ( )ページ ~ ( )ページ	
28-1	総合計画もしくは自治基本条例に、行政組織(役所全体)が将来地域の中でどう存在するべきか、目指す姿(ビジョン)が明記されていますか。	<input type="checkbox"/> はい <input type="checkbox"/> いいえ <input type="checkbox"/> どちらも 言えない <input type="checkbox"/> わからない
28-2	(28-1が「はい」の場合) 該当する資料名と掲載ページを記述の上、よろしければコピーを添付して下さい。 資料名: ( ) 掲載ページ: ( )ページ ~ ( )ページ	
29-1	総合計画もしくは行政改革に関するプランの中に、行政組織の風土・体質、職員の意識に関する改革の項目がありますか。	<input type="checkbox"/> はい <input type="checkbox"/> いいえ <input type="checkbox"/> わからない
29-2	(29-1が「はい」の場合) 該当する資料名と掲載ページを記述の上、よろしければコピーを添付して下さい。 資料名: ( ) 掲載ページ: ( )ページ ~ ( )ページ	
30-1	あなたの役所では、行政組織の風土・体質や職員の意識について何か調査や測定をしていますか。	<input type="checkbox"/> はい <input type="checkbox"/> いいえ <input type="checkbox"/> わからない
30-2	(30-1が「はい」の場合) どんな調査、測定を、いつ行っていますか。	

(以下は、ご記入者の個人的な見解をご記入ください。)	
31-1	改革を推進する部署と現場の職員との間にギャップはありますか。 <input type="checkbox"/> はい <input type="checkbox"/> いいえ <input type="checkbox"/> わからない
31-2	(31-1が「はい」の場合) どんなところにギャップを感じますか。  
32	あなたは現在の役所の風土・体質や職員の意識について、どこに問題があると感じていますか。  
33	あなたから見て、役所の風土・体質や職員の意識を変えていくために、どんなことが必要(効果的)だと思いますか。やってみたいことはありますか。  

ご協力いただき、誠にありがとうございました。同封の返信用封筒でご送付ください。(データの場合、下記アドレスに添付メールにてお送りください。添付資料のコピー(設問27-1などの資料のコピー)はお手数ですが、pdfファイル等にてお願いいたします。) 送付先アドレス: sayoko.miyairi@nihonbashi.ac.jp

付録2. 「行政組織の変革に関する調査」質問票（2010年版）

本調査は、行政組織（役所）の組織風土や職員意識に変化をもたらす要因について調べることを目的として行うものです。ご回答いただいたデータは統計的に処理し、個人が特定されないように秘密を厳守します。また、分析結果は、個人や組織を評価したりするものではありませんので、ご理解の上、ご協力よろしくお願いいたします。  
 （ご記入後は、お近くの回収袋に調査票をお入れください。また、本アンケートのデータに直接ご記入の上、プリントして提出いただくこともできます。ご質問等は、次のアドレスにお寄せください。sayoko.miyairi@nihonbashi.ac.jp）

日本橋学園大学 教授 宮入小夜子

**行政組織の変革に関するアンケート**

以下の項目に関し、前首長の時期と比較して、現在の首長就任後の状況についてあてはまるところに☑を記入してください。  
 （データを利用してPCで記入される場合は、☑の代わりに数字の1を記入して下さい）

Part I：役所の状況は、現在の首長になってから、次の点についてどの程度変わったと思われますか  
 (++)：かなり強く感じる、+：少し強く感じる、0：どちらともいえない、-：少し弱く感じる、--：かなり弱く感じる、\*：わからない

	++	+	0	-	--	*
1 首長は、マニフェストなどの中で、まちづくりのビジョン(めざす姿)を明確に掲げている						
2 首長の掲げるビジョンは、時代の要請や地域のニーズに合ったものだと思われている						
3 首長のビジョンに対して、多くの職員は共感し、実現したいと思っている						
4 首長は、ビジョンの実現のための明確な課題を設定している						
5 首長の示した課題に対して、多くの職員は解決しようと行動している						
6 首長はビジョンについて階層・課に関わらず、職員に直接話をすることが多い						
7 首長は現場の職員の話をよく聞いている						
8 首長のビジョンを実行に移すための組織体制になっている						
9 ほとんどの職場では、首長のビジョンを実行に移すための仕事のやり方をしている						
10 首長に対して、職員から積極的に改善提案が出てくる						
11 上司からの指示・命令には異論があっても黙って従う職員が多い						
12 住民のニーズや地域の状況が現首長就任前と大きく変化しているという認識が職員の間にある						
13 行政に対する住民からの期待や要望、または苦情など、プレッシャーが強い						

Part II：あなた自身は、現在の首長になってから、次の点についてどの程度変わったと思われますか  
 (++)：かなり強くなっている、+：少し強くなっている、0：どちらともいえない、-：少し弱くなっている、--：かなり弱くなっている、\*：わからない

	++	+	0	-	--	*
14 首長のビジョンを知っている						
15 首長のビジョンに共感している						
16 首長のビジョンを自分の言葉で職場や住民に対して説明している						
17 首長のビジョンを意識して日常的に行動している						
18 首長から与えられた課題について、どうやるかの手段の前に、まずは何のためにやるかの目的を考えている						
19 首長からの課題を実行するために、理解を深めるための話し合いを職場で十分に行っている						
20 担当業務に関して、住民ニーズや地域の実態を定期的に把握している						
21 事業の目的に対して達成できたかどうかわかるような「成果(目標)」を設定している						
22 担当事業の成果を測るために、住民に理解されやすい「指標」を設定している						
23 仕事をするときにはいつも、自分都合ではなく、住民にとっての重要度で判断している						
24 仕事をするときにはいつも、費用対効果を考えている						
25 仕事をするときにはいつも、自分の人件費を含むコストがどれくらいかかるのかを意識している						
26 隣の担当者がどんな状況かの情報をお互い共有している						
27 隣の担当者に対して自分から協力している						
28 困ったことが起きた場合、周りの人に相談している						
29 上司に対しては、指示を仰ぐだけでなく、まず自分で代案を考えてから相談している						
30 もっと良い仕事のやり方になるよう、日頃から工夫・改善をしている						
31 課題に対して、できない理由よりも、どうしたらできるかを考えている						
32 他部署の業務に関しても、日頃から互いに意見を言い合うことがある						
33 横断的な問題を部署を越えて一緒に協力して解決している						
34 担当事業の成果について、直接住民の声を聞いている						
35 担当している仕事に対する周囲の関心や評価が高い						

Part III: 現在所属する課や周囲の状況について、現在の首長になってから、次の点についてどの程度変わったと思われますか  
 (+: かなり強く感じる、+ : 少し強く感じる、0: どちらともいえない、- : 少し弱く感じる、- -: かなり弱く感じる、\*: わからない)

	++	+	0	-	- -	*
36 あなたの課の職員は、首長のビジョンを知っている						
37 あなたの課の職員は、首長ビジョンに共感できている						
38 あなたの上司は、首長のビジョンを自分の言葉で職場や住民に対して説明している						
39 あなたの上司は、首長の考えをわかりやすく部署に伝えている						
40 あなたの課では、日常的に首長のビジョンを意識して行動している						
41 あなたの課では、首長から与えられた課題について、どうやるかの手段の前に、まずは何のためにやるかの目的を考えている						
42 あなたの課では、首長からの課題を履行するために、理解を深めるための話し合いを職場で十分に行っている						
43 あなたの課では、担当事業に関して、住民ニーズや地域の実態を定期的に把握している						
44 あなたの課では、事業の目的に対して達成できたかどうかわかるような「成果(目標)」を設定している						
45 あなたの課では、担当事業の成果を測るために、住民が納得できる「指標」を設定している						
46 あなたの課では、仕事をするときはずも、自分都合ではなく、住民にとっての重要度で判断している						
47 あなたの課では、仕事をするときはずも、費用対効果を考えている						
48 あなたの課では、仕事をするときはずも、自分たちの人件費を含む業務ごとのコストを意識している						
49 あなたの課では、隣の係がどんな状況かの情報をお互いに共有している						
50 あなたの課では、隣の係に対して協力している						
51 あなたの課では、係を越えて、普段から気楽に仕事の話をしている						
52 あなたの課では、困ったことが起きた場合、職場のみならずで相談している						
53 あなたの課では、上司に対しては、指示を仰ぐだけではなく、まず自分たちで代案を考えてから相談している						
54 あなたの課では、首長に対して、担当者の方がよくわかっていることは直接報告をさせている						
55 あなたの課では、課題に対して、できない理由よりもどうしたらできるかを、みんなで考えている						
56 あなたの課では、新しいことに取組む人を応援するような雰囲気がある						
57 あなたの課では、他部署の業務に関しても、日頃から互いに意見を言い合うことがある						
58 あなたの課では、横断的な問題を部署を越えて一緒に協力して解決している						
59 あなたの課では、担当事業の成果について、直接住民の声を聞いている						
60 あなたの課では、担当している事業に対して、庁外からの関心や評価が高い						

Part IV (1) あなたの役所の風土や職員意識が変わらなければいけないと思う点はどこですか。

Part IV (2) 上記の点を変えるために、あなた自身は何をしようと思っていますか。

Part IV (3) その他、役所や職場について思うところがありましたら、何でもお書きください。

Part V: 以下の各項目についてお答えください(番号を選んで記入ください)。

- (1) 性別: 1. 男 2. 女
- (2) 年齢: 1. ~29歳、 2. 30~39歳、 3. 40~49歳、 4. 50歳以上
- (3) 勤続年数: 1. 10年未満、 2. 10~19年、 3. 20~29年、 4. 30年以上
- (4) 職位: 1. 一般職、 2. 係長級/グループリーダー、 3. 課・室長級、 4. 部・次長級
- (5) 職種: 1. 事務系(企画・管理)、 2. 事務系(窓口)、 3. 技術系 4. 現業系/専門職種
- (6) 現在の部署の在籍期間は、何年何カ月ですか

回答番号

年  月





付録4. 「行政組織の変革に関する調査」質問票（2012年M町版 25項目）

本調査は、行政組織（役所）の組織風土や職員意識に変化をもたらす要因について調べることを目的として行うものです。ご回答いただいたデータは統計的に処理し、個人が特定されないように秘密を厳守します。また、分析結果は、個人や組織を評価したりするものではありませんので、ご理解の上、ご協力よろしくお願いいたします。  
 （ご記入後は、お近くの回収袋に調査票をお入れください。また、本アンケートのデータに直接ご記入の上、プリントして提出いただくこともできます。ご質問等は、次のアドレスにお寄せください。sayoko.miyairi@nihonbashi.ac.jp）  
 日本橋学園大学 教授 宮入小夜子

**行政組織の変革に関するアンケート(追調査)**

I. 以下の項目に関し、昨年と比較して、現在の状況についてあてはまるところに☑を記入してください。

(++: かなり強く感じる、+: 少し強く感じる、0: どちらともいえない、-: 少し弱く感じる、--: かなり弱く感じる、\*: わからない)

	++	+	0	-	--	*
1 首長は、マニフェストや総合計画などの中で、まちづくりのビジョン(めざす姿)を明確に掲げている						
2 首長の掲げるビジョンは、時代の要請や地域のニーズに合ったものだと思われている						
3 首長のビジョンに対して、多くの職員は共感し、実現したいと思っている						
4 首長は、ビジョンの実現のための明確な課題を設定している						
5 首長の示した課題に対して、多くの職員は解決しようとして行動している						
6 首長はビジョンについて階層・課に関わらず、職員に直接話をする事が多い						
7 首長は現場の職員の話をよく聞いている						
8 あなたは、首長のビジョンを知っている						
9 あなたは、首長のビジョンに共感している						
10 あなたは、首長のビジョンを意識して日常的に行動している						
11 あなたは、首長から与えられた課題について、どうやるかの手段の前に、まずは何のためにやるかの目的を考えている						
12 あなたは、事業の目的に対して達成できたかどうかわかるような「成果(目標)」を設定している						
13 あなたは、担当事業の成果を測るために、住民に理解されやすい「指標」を設定している						
14 あなたは、仕事をするときはずっと、自分の人件費を含むコストがどれくらいかかるのかを意識している						
15 あなたは、もっと良い仕事のやり方になるよう、日頃から工夫・改善をしている						
16 あなたの課の職員は、首長のビジョンを知っている						
17 あなたの課の職員は、首長ビジョンに共感できている						
18 あなたの上司は、首長のビジョンを自分の言葉で職場や住民に対して説明している						
19 あなたの上司は、首長の考えをわかりやすく部署に伝えている						
20 あなたの課では、日常的に首長のビジョンを意識して行動している						
21 あなたの課では、首長から与えられた課題について、どうやるかの手段の前に、まずは何のためにやるかの目的を考えている						
22 あなたの課では、首長からの課題を実行するために、理解を深めるための話し合いを職場で十分に行っている						
23 あなたの課では、担当事業に関して、住民ニーズや地域の実態を定期的に把握している						
24 あなたの課では、事業の目的に対して達成できたかどうかわかるような「成果(目標)」を設定している						
25 あなたの課では、仕事をするときはずっと、自分たちの人件費を含む業務ごとのコストを意識している						
26 あなたの課では、隣の係がどんな状況かの情報をお互いに共有している						
27 あなたの課では、隣の係に対して協力している						
28 あなたの課では、係を越えて、普段から気軽に仕事の話をしている						
29 あなたの課では、困ったことが起きた場合、職場のみならず相談している						
30 あなたの課では、上司に対しては、指示を仰ぐだけでなく、まず自分たちで代案を考えてから相談している						
31 あなたの課では、課題に対して、できない理由よりもどうしたらできるかを、みんなで考えている						

II. 今回策定された総合計画「絆プラン」は、首長のビジョンを反映したものになっていると思いますか。(1. はい 2. いいえ)

II. その他、現状の改革や取組みなどについて思うところがありましたら、何でもお書きください。

III. 以下の各項目についてお答えください(番号を選んで記入ください)。

回答番号

- (1) 性別: 1. 男 2. 女
- (2) 年齢: 1. ~29歳、 2. 30~39歳、 3. 40~49歳、 4. 50歳以上
- (3) 勤続年数: 0. 2年未満、 1. 3~9年、 2. 10~19年、 3. 20~29年、 4. 30年以上
- (4) 職位: 1. 一般職、 2. 係長級/グループリーダー、 3. 課・室長級、 4. 部・次長級
- (5) 職種: 1. 事務系(企画・管理)、 2. 事業系(窓口)、 3. 技術系 4. 現業系/専門職種
- (6) 現在の部署の在籍期間は、何年何月ですか。


年  月

## 付録 5. 事業仕分け担当者アンケート質問項目

1	担当事業の目的は意義がある
2	担当事業は現在の市民のニーズに合っている
3	あなたが担当しているサービス内容は、目的と合致している
4	現在担当しているサービスは、行政が運営すべきである
5	現在のサービス利用者のニーズを満たすことが大切である
6	担当事業の目的と目標が意識されなくても、個々人が担当業務をきちんとこなしていることの方が大事だ
7	担当事業は市民に理解されやすい成果指標を設定している
8	担当事業の目標達成のための課題は自ら設定している
9	将来的な課題解決のためには、公開情報以外でも積極的に市民に情報提供している
10	担当事業のサービスは、正当に評価されていない
11	担当事業の現状については、限られた資料と短い時間では十分市民に理解されない
12	市民の質問には、常に完ぺきに答えられるようにしなければならない
13	担当サービスについて論理的な説明ができる
14	行政全体の中での位置づけから、事業のあり方を説明することができる
15	市民の視点にたって、共感を持たれる説明ができる
16	初対面の相手に好印象を持ってもらうことができる
17	最初は理解されなくとも、徐々に理解を深めていくやりとりができる
18	事業仕分けは、担当事業の意義を市民に理解してもらえるよい機会だ
19	事業仕分けは、担当事業のあり方を改善する良い機会になる
20	事業仕分けは、自分自身の能力を高める良い機会である

(\*Q12 は逆転項目)