

地方自治体における業務改善運動の推進

—北上市役所における業務改善改革実践運動の事例を中心として—

高橋 範行

I はじめに

社会環境が目まぐるしく変化する現代において、地方自治体に求められる能力や果たすべき役割を認識し、対応していくことはますます重要となっている。しかし、地方自治体や自治体職員がそのような状況にあることを把握できず、あるいは把握できていても変化への行動を起こせなければ、自治体運営の基となる資源に限られる中では住民が満足する行政サービスを提供することが困難になることは避けられない。

このような状況の下で近年、民間企業の経営手法を地方自治体に取り入れる動き¹が加速しているが、その中でも効率的な行政運営を行うための改革手法として業務改善運動を導入するケースが増えている。しかし、過去に経験がない新たな取組みであるだけに、適切な運用ができずに運動が停滞してしまうケースもあるとされる。

そこで本稿では、地方自治体に取り入れられるようになって一定程度経過している業務改善運動について、その経過や成果について概観しつつ、筆者が勤務する岩手県北上市役所における業務改善運動について考察する。そして、民間企業における事例や研究との比較を通じ、真に行政運営の効率化に資する業務改善運動のあり方について考えてみたい。

II 地方自治体における業務改善運動の現状

1 業務改善運動とは

改善（カイゼン、KAIZEN）は、もともと民間企業の製造業においては第二次世界大戦後長い年月をかけて取り組まれ、従業員が中心になって絶えず問題解決を図ってきた。それは今や「カイゼン」として日本企業のマネジメントにしっかり定着しているのみならず、日本の製造業の代名詞として「KAIZEN」は世界に通用する概念となっている。

1 ニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management：NPM）と呼ばれる。

よく似た言葉に「改革」がある。業務改善改革研究会²(2010)は、「改善とは、仕事の目的をより良く達成するため、より良い手段、より良い方法に変更することである。また、『大きく変える＝革新・改革』を行うのではなく、『小さく変える＝各人の権限と能力の範囲内での変更・選択』を行うことである (p.1)」と、改善と改革を対比させた定義付けを行っている。

企業における管理技術としてはTQC³や5S⁴、IE⁵等があるが、「例えば、TQCでは、方針管理、QCサークル活動、定型的な統計手法と問題解決手順、QCストーリー、教育訓練の重視、企業横断的なTQC普及組織、表彰制度など、全員参加で行う改善志向の仕掛けが準備されている (石川・近藤・亀岡・井川・遠山 2006, p.21)」(下線筆者)ほか、「TQCは品質カイゼン、IEは作業・工程カイゼン、5Sは職場の環境カイゼンを目的とした管理技術であり、問題解決のための分析手法の違いこそあれ、カイゼンという行為は、どの管理技術にも存在するものであり、社員全員で取り組むイノベーション活動といえる (石川・近藤・亀岡・井川・遠山 2006, pp.21-22)」(下線筆者)とされている。つまり業務改善運動は、組織の個々の構成員が行う改善のみならず、組織を挙げて戦略的に改善を実施することにより大きな効果を得ようとするものと言える。

2 地方自治体における業務改善運動の経過

本節では、地方自治体における業務改善運動の沿革について確認しておきたい。

「はじめに」でも触れたように、地方分権への対応や行財政運営の逼迫等によって、今日地方自治体においても業務改善運動に取り組む団体が増えてきている。その淵源を辿ると、1995年(平成7年)開始の三重県での取組み⁶や1998年(平成10年)開始の静岡県「ひとり1改革運動」などに遡るが、それらのごく一部の自治体での取組みに留まるものであった。業務改善運動が急速に全国に広がる契機となったのは、2000年(平成12年)の福岡市における「DNA運動」の開始である。

福岡市において業務改善運動が始まった直接のきっかけは、改善運動開始2年前に行われた市長選挙において、改革派の山崎広太郎氏が当時の現職を破って当選したことである。山崎氏は、民間経営手法の積極的導入、企業会計方式や行政評価の導入など、「NPMに強く影響を受けた公約(吉村 2003, p.327)」を掲げ、「100%市民の側の視点に立ち、

2 おおさか市町村職員研修研究センター(マッセ OSAKA)が企画立案し、複数市町村の職員が主体となって、広域的な政策課題について共同して調査・研究を行う共同研究の1つである。

3 「Total Quality Control(統一的品質管理または全社的品質管理)」の略。

4 「整理・整頓・清掃・清潔・躰」のローマ字での頭文字がいずれもSであることから5Sという。

5 「Industrial Engineering(経営工学)」の略。

6 事務事業評価システムを中核とする「さわやか運動」の中の1メニューとして業務改善運動(TQM)が含まれている(業務改善改革研究会 2010, p.6)。

民間経営手法をテコに、市役所のあり方を根本から刷新する（石井・上山 2001、p.176）」という哲学を掲げていた。このようなことが起こった背景として、業務改善改革研究会（2010）は吉村慎一氏の論文を引用し、「福岡市政に市役所内部の自己評価と市民の外部評価に大きなギャップが存在していた（p.5）」と分析している。

山崎氏が市長に就任する前の福岡市は、決して問題ばかりを抱えていたわけではない。むしろ「全国主要都市の中でも、福岡市だけはバブル崩壊の影響にもめげずに、相変わらず『日本で一番元気な街』と評され（石井・上山 2001、p.180）」るほど元気のある都市であった。しかし、山崎氏の市長就任後に市長直属の組織として設置された「経営管理委員会」が、福岡市の「分権型社会を目指す市民の会」に行ったインタビューによって把握した市民の声は、「福岡市のこれまでの発展は肯定しつつも、（中略）市民が抱く不満と不安がはっきりと読み取れ（石井・上山 2001、p.185）」るものであった。

このギャップの背景を探るために、経営管理委員会は「福岡市役所の全局長へのインタビュー、全職員へのアンケートなど、緻密なデータの積み上げと分析（業務改善改革研究会 2010、p.5）」を行った。その結果導き出されたのは「みんな〔市職員〕が『おかしい』」と「思っているが、変えられないという『事実』（吉村 2003、p.328）」であった。市民が指摘している問題点について市職員の側も実はよく認識しており、市民、局長、係長、職員の間に関心意識のずれはほとんどなかった（吉村 2003、p.328）。一方で、すでに5年前に職員から問題として指摘されていた事項の多くがそのまま放置され、今回の職員アンケートでまた問題点として挙げられていた。すなわち「市役所には（中略）制度や慣行を見直すという仕組みがない（石井・上山 2001、p.196）」と経営管理委員会メンバーが指摘するような状況であった。

これらのような状況を踏まえ、「『自ら課題を見つけ、自ら解決策を編み出していく』という仕組み作りと職員の動機付け（石井・上山 2001、p.201）」をいかに進めていくか、さらに言えば市役所に「自ら改革するという遺伝子（石井・上山 2001、p.201）」をいかに組み込むかという課題が、経営管理委員会の重要な論点となった。いわば、「職員の意識改革」と「組織文化の変革」がこの改革のメインテーマなのである。そして、この着眼から生まれたのが、「DNA2002計画」という「組織文化を遺伝子レベルから変えるに等しい挑戦（石井・上山 2001、p.209）」をすることを掲げた、ユニークな行政経営改革プログラムであり、そこで掲げられた9つの課題の中でも最優先で取り組むこととされたのが、「DNA運動」と名付けられた業務改善運動であった。

経営管理委員会は「職員自らの手による実践運動こそ、今回の提言〔DNA2002計画〕の中で最も重要（石井・上山 2001、p.220）」と考えていた。理由について石井・上山（2001）は、「職員自身が市民の視点に立って問題や新しいニーズに気づく感性を持たない限り、いくら上から方針を与えていても、がちが明きません。現場で、『おかしい』と思っ

たら『おかしい』とはっきりと言い、上司も同僚も問題意識を共有し、それを日々の行動に変えていく。現場の一人一人がこうした生き生きとした力を発揮できなければ、いくら行政評価を導入したり、現場への権限委譲をしても、実態は変わらないからです。(p.220)」と述べている。

また「DNA」というネーミングについても、「『今回の外からの風をうまく使って、役所の遺伝子を変えていきたい』という、職員の議論で出てきた言葉(石井・上山 2001、p.221)」を経営管理委員会がそのまま採用したものである。さらに、Dには「できるから始める」、Nには「納得できる仕事をする」、Aには「遊び心を忘れずに」という「語呂合わせの意味も込められて(石井・上山 2001、p.221)」いる。このことから見ても、現場の職員に光を当て、職員の潜在的可能性に期待する経営管理委員会の姿勢が垣間見える。そして、「各課、各施設のDNA運動の優れた実践事例を発掘、紹介しあい、褒めあおうというねらいの企画(石井・上山 2001、p.292)」が「DNA どんたく」であった。

福岡市での業務改善運動の取組みはインパクトが大きく、瞬く間に全国の地方自治体に広がった。例えば、2003年(平成15年)には名古屋市や兵庫県尼崎市、2004年(平成16年)には静岡県富士市や横浜市、大阪市、2005年(平成17年)には山形市や札幌市、2006年(平成18年)には岩手県北上市や福井市、愛知県豊橋市、2007年(平成19年)には兵庫県丹波市や大阪府柏原市などと、政令指定都市から小規模自治体に至るまで多くの地方自治体が業務改善運動を開始している。また2007年(平成19年)からは、業務改善運動を行う地方自治体が一堂に会して全国規模の改善事例発表会(全国都市改善改革実践事例発表会)を毎年行い、改善事例の共有を行っている。

3 地方自治体における業務改善運動の特徴

福岡市の取組みを模範として全国に広がった自治体業務改善運動には、それぞれの地方自治体ごとの特色はありつつも、ある程度同じような特徴がある。業務改善改革研究会(2010)は、類似点として次の6点を挙げている。それは、①気軽に取り組める環境を作るための、趣向をこらした「活動の愛称」⁷、②単にコストカットのみを目指しているのではなく、行政改革、人材育成、職場風土の改善を目指す「改善活動の目的」、③改善活動の周知、活動に対する助言、活動のとりまとめ、情報共有、事例発表会開催など多岐にわたる役割を果たし、全庁的に改善活動を推進する「事務局体制」、④課や係などの職場単位で行われていることが多い「活動実施体制」、⑤1年間の取組みの中から優秀事例を取り上げ、ホール等で発表を行う「改善事例発表会」、⑥改善の受付期間・改善実施期間・改善発表期間を設けるなどの一定の「スケジュール」、である。(pp.1-2)

7 例として「YAA ゴろ運動」(兵庫県尼崎市)、「すみやか業務改善運動」(名古屋市)を挙げている。

4 業務改善運動実践の成果とその要因

第2節において、地方自治体における業務改善運動の経過について主に福岡市の事例を中心に概説した。では、業務改善運動を行うことによる成果とはどんなものであろうか。

業務改善運動に取り組むことは多くの成果を自治体にもたらす。業務改善改革研究会(2010)は業務改善運動の効果について、直接的に導かれる効果と付随する効果に分けて説明している。まず、直接的に導かれる効果として「事務・事業における『時間短縮』、『ミス減少』、『コスト削減』、『危険性低下』など(p.3)」を挙げている。一方、付随する効果としては、業務改善事例を問題解決するプロセスで使われる「『課題発見力』、『情報分析力』、『政策立案力』、『実行力』といった職員の能力を育成する効果(p.3)」を挙げ、さらに「これらのプロセスは、職場単位でのチーム活動(協力・役割分担)によって進められることから、『職場の連帯感向上』、『リーダーシップの育成』などの効果も期待される(p.3)」としている。加えて、「業務改善活動を通じて課題解決を実現することで、職員が達成感や充実感を得ることができ、『職員のヤル気や前向きな姿勢』を引き出すことにつながる(p.3)」という効果も指摘している。また、改善事例の発表会を開催することにより「『改善意識の水平展開』、『改善事例の水平展開』を図るとともに、『職員のプレゼン能力』の向上を期待することができる(p.3)」とも述べている。つまり、業務改善運動の実践に当たっては「直接的に導かれる効果」は当然として、この「付随する効果」が現れているかどうかということが、福岡市の取組みのきっかけから見ても、成果が現れているかどうかを判断する重要な基準であると言って良いであろう。

福岡市におけるDNA運動の成果について、吉村(2003)は「DNA運動は必ずしも、経費節減や経済効率のみを追求したものではないが、清掃工場の修繕費の削減額は3億1000万円に達し、その他競艇場の経費節減による1億1200万円など、活動レポートだけを見ても約9億円が見込まれ、増収および経費節減効果は予想を超えて大きな成果を得ている(p.335)」と「直接的に導かれる効果」について述べている。また、下川(2004)は「これまでの行政改革にない手法で、職員の意識改革や職場風土の改革を促すとともに、CS⁸手法や業務棚卸⁹などの行政評価手法を一般的なものにするなど、大いなる成果を収めた

8 「Customer Satisfaction(顧客満足度)」の略。顧客満足度とは、顧客が予め期待する価値に対し、どれくらいを実際に提供でき、満足してもらえたかを図るための相対的な尺度である。顧客側はサービス提供に慣れるに従って、期待値を上げていくので、恒常的努力が求められる。すべての部門で、サービスの質やプロセスの改善に取り組むスタイルは、CS経営と呼ばれる(石井・上山 2001, p.223)。

9 業務分析及び課題発見のための手法で、静岡県庁など全国各地の自治体が行政評価の手法として採用している。業務棚卸表は、(1)サービスの対象者(顧客)、(2)目的と達成目標、(3)目標達成のための手段、(4)投入されるコスト、を認識するというプロセスで作成し、個々の業務の有効性、効率性の評価に使用する。福岡市役所では、職員のプロジェクトチームが、資源投入コスト(事業予算と人件費)を認識できる表を作成し、業務棚卸表を自己点検のツールとして活用することを目的としている(石井・上山

ものと考えている (pp.69-70)」と「付随する効果」についてまとめている。加えて、寺島 (2011) は「何よりも大きな変化は、眉間にシワを寄せて深刻ぶる管理部門による締め付けが緩み、顧客志向の現場の意見が通り易くなり、市職員のマインドが変化したことです」と、職場風土の変化に言及している。

島崎 (2007) は、地方自治体における業務改善運動の成功要因について次の8点を挙げている。それは、①職員の自発性を喚起すること、②貴重な時間を割く努力に見合うように「業務直結」であること、③職場のリーダーを孤立させないこと、④始めから高い成果を求めないこと、⑤「いつもと違う」という強いメッセージを発し、職員へ浸透させるための「遊び心」があること、⑥三役のコミット、⑦結果を「見える化」し、成果と課題について把握すること、⑧きめ細やかな配慮と対応を実践する「事務局」の存在、である。(pp.77-79)

これらについては、個別の自治体の事例によっては強く当てはまるもの、逆にあまり当てはまらないものというような、成果への寄与度の濃淡は生じると思われる。しかし、この8つの要因をそれぞれ有効に機能させるように業務改善運動を組み立てれば、改善運動成功の確実性はさらに高まると期待される。

Ⅲ 北上市における業務改善運動

1 業務改善運動の導入に至るまで

筆者が勤務する岩手県北上市は、岩手県の内陸部ほぼ中央に位置する人口約9万3千人の比較的小規模な都市である。現在の北上市は1991年(平成3年)4月1日に旧・北上市を中心とした3市町村が新設合併して誕生し、2011年(平成23年)には合併20周年を迎えた。

合併によるスケールメリットの実現と行財政の効率化を図るため、合併直後から行財政改革に着手した。職員数の削減や継続的な組織機構の見直しはもとより、1999年(平成11年)以降、「北上市行政改革大綱」を定めて取り組んだ改革をはじめ、累次の行財政改革に取り組んできた。改革初期は従来の節減型の改革でも効果は上がったが、やがて普通交付税の大幅減額等による経営資源の縮減が急速に進み、行財政改革によって生み出される効果を上回るようになった。それに従い、行政運営も困難を極めるようになっていった。

そのような中、2002年(平成14年)から2003年(平成15年)にかけて、全庁横断の職員30人で構成された「行政評価システム研究部会」が組織され、「これまでの運営にはどう

2001、p.224)。

という問題があるか、何を变えていかなければならないか（高橋 2008、p.10）」についてさまざま議論された。この議論は主に、以後展開されていくことになる行政評価について「評価全般に関する先導的な研究と検討を行う（高橋 2008、p.14）」など、行政評価制度導入をはじめとした北上市における経営改革の基盤となるものであった。しかしそれだけではなく、この議論の中では職員個人の意識改革の必要性が指摘されるなど、その後の業務改善運動実施につながる問題提起がされている点で重要である。

2004年（平成16年）からは、これらの議論等を踏まえて、行政評価制度の導入を中心とした市役所の経営改革に本格的に着手し、現在に至るまで取り組まれてきている。しかし、改革当初は「どちらかというとハード的なもの、仕組みやシステムに関わるものを先行（高橋 2008、p.26）」してきたため、「全職員の意識改革と個人のインセンティブ、職場文化の改革が必要である（高橋 2008、p.25）」との指摘がなされていた。背景には、厳しい行財政運営やそれに伴う度重なる行財政改革によって、職員の間閉塞感・やらされ感が蔓延していたことがある。

高橋（2008）は、デーヴィッド・A・ナドラーの「競争優位の組織設計」から読み取ったことについて、「変革が仕組みだけでは成功しないこと、組織文化や職員個人のCS（働きがい・やる気に繋がるもの）といったソフト的な側面とうまくかみ合わなければならないこと、正に北上市役所での実態と一致していた（p.26）」とまとめている。システム（行政評価等の仕組み）とオペレーション（システムを使う職員の意識）は改革の両輪なのである。この考え方を実践するため、すでに福岡市等で実践され、組織文化の改革や職員の意識改革に効果を上げていた業務改善運動を北上市においても実施する方向に動いた。2005年（平成17年）2月に行われた福岡市での「第5回DNA どんたく」、尼崎市での「第2回YAA るぞカップ」、また翌年2月に行われた山形市での「はながさ☆グランプリ」等の先進事例視察を経て、北上市での業務改善運動は2006年（平成18年）度からの実施に至ったのである。なお、この業務改善運動は、同年7月に策定された「北上市行財政構造改革計画」において、「職員の意識改革と経費の節減」を達成するための具体的改革項目として位置付けられている。

2 「きたかみ Ping! Pong! Pang! 運動」

北上市業務改善改革実践運動は、北上市役所の各職場・各職員が主体性を持って、自らの課題を自らの手により見つけ、これを解決していくために、全職員の参加により自由な発想の下に改革・改善への取組みを実践する¹⁰ものである。「きたかみ Ping! Pong! Pang! 運動」という愛称は市役所内の公募により決められた。「Ping!」「Pong!」「Pang!」のそれ

10 「北上市業務改善改革実践運動実施要綱（以下、『要綱』）」第1。

ぞれのフレーズに意味が込められており¹¹、市役所内では「業務改善運動＝ピンポンパン」として定着している。

この運動の目的については、「業務の効率化」や「市民サービスの向上」といった、改善行為による直接的効果のみならず、「職場の活性化」という改善運動実施による波及的効果を狙っていくことが挙げられている。また、これらの運動を通して「改善に向けた取組みを全職員が共有し、認め、評価することを通じて、職員の意識改革への動機付けとなることで、失敗を恐れることなく、変革への挑戦を続ける組織文化へ改革していくこと¹²」を理念としている。

きたかみ Ping! Pong! Pang! 運動では1年間を1サイクルとし、改善の実施計画書の作成・改善の実践・改善結果の報告・改善事例の共有を行っている。これは、「計画（Plan）－実施（Do）－確認・評価（Check）－処置・定着（Action）」のPDCAサイクルを意識し、着実に改善の質を向上させる意図を表したものであり、尼崎市等の先進自治体の仕組みを取り入れている。

毎年1月¹³には、その年度に取り組みされた改善事例について全庁的に共有するために、優秀事例の発表会が開催される¹⁴。発表会に出場する優秀事例は、庁内の各部ごとに選考される（部内審査）。発表会において発表された優秀事例のうち、特に優れたものについては表彰されることとなっている。また、改善事例の全庁的な共有については発表会の他にも、庁内LANにおいて職員誰もが自由に見られる文書保存スペースにこれまでの実施計画書・実施報告書を掲載しているほか、推進委員会が編集している「Ping! Pong! Pang! News」へ記事として掲載するなど、さまざまな取組みが行われている。

3 業務改善運動が生み出す成果

第Ⅱ章でも述べたように、地方自治体における業務改善運動はコスト削減や業務の効率化のような直接的効果のみを狙っているのではなく、それらの達成を通して職員の意識改革や組織風土の改革につなげていくことも重要な目的となっている。ここでは、北上市での5年間にわたる取組みを通じて得られた成果について考えてみたい。

(1)直接的効果

まず、業務改善運動から直接導かれる効果について確認したい。過去5年間で延べ343件の改善事例が庁内において取り組まれた。このうち、2006年（平成18年）度の改善事例

11 「Ping!」…仕事の改善点に「ピン」と気がつく人材づくり、「Pong!」…アイデアを「ポン」と出せる気軽に話せる環境づくり、「Pang!」…思わず「パン」と手を叩く改善内容、を目指すという意味が込められている。

12 平成23年度業務改善改革推進委員会自主勉強会資料による。

13 2008年（平成20年）度のみ2月に実施。

14 要綱第8。

を事務局が分析したところによると、第Ⅱ章第4節に示したような「コスト削減」や「時間短縮」などの、改善運動の実施によって期待される効果をほぼ網羅していた。最も取組件数が多かったのは「現在の業務を深化&進化させた改善（北上市企画部政策企画課2007、p.3）」であった。また、効率化やサービス向上を目的とした改善は「どの職場でも活用できそうなものが、多くありました（北上市企画部政策企画課2007、p.3）」と報告されている。例えば、建設部都市計画課による「野菜コンテナ」を活用した文書保存の取組み¹⁵は、優秀事例として発表会でも発表されたほか、現場レベルでも好評であり次年度以降他課へと波及していった。

(2)職員の意識改革と組織風土の改革に対する成果

次に、業務改善運動最大の目的である職員の意識改革や組織風土の改革という側面では、どのような成果を出せたのかを見ていきたい。

北上市における業務改善運動の特長の1つに、全庁公募によって組織された業務改善改革推進委員会による自由な発想の活動が挙げられる。北上市における業務改善運動では、改善運動の進め方や改善事例発表会の内容等、運動の根幹に至る部分についても推進委員会が主体的に決定する。事務局である企画部政策企画課も推進委員会での決定事項を尊重し、庁内での実行に移される。

2010年（平成22年）度の活動を例として、推進委員会の活動について詳しく見ると、推進委員の活動内容は大きく4つに分けられる。1点目は委員会での協議である。推進委員会としてどのような活動をするか、発表会の企画や運営の仕方をどうするか、また、それらの活動の振り返り等について協議する。2点目は「Ping! Pong! Pang! News」の作成である。2～3名で担当を分担し、主に推進委員会の活動PRや各職場取組事例の紹介等、業務改善運動の普及啓発に関する記事を掲載する。3点目は委員会で決定した普及啓発活動の実践である。この年度は委員が3グループに分かれ、新採用職員の改善運動への巻き込みや時期推進委員の発掘、エントリー状況の庁内周知やポスター等作製・掲示、全庁的に取り組める事例（3S運動）の提案・実施を行った。4点目は発表会の企画・運営である。発表会については後述する。

このような推進委員会の活動のあり方に関しては、福岡市においてDNA運動が進められる中で経営管理委員会が打ち出した「職員信用型システム」への転換の実践と捉えることができる。と筆者は考える。

福岡市においてDNA運動が進められる中で、経営管理委員会は「『北風』よりも『太陽』のアプローチをとり、職員の改革意欲を最大限に引き出す（石井・上山2001、p.236）」

15 壊れやすい段ボール製の文書保存箱の代わりにホームセンター等で売られている農業用の再生プラスチック製「野菜コンテナ」を利用するとした改善事例。①段ボール製文書保存箱より安価、②スペースを効率化、③取り扱いの容易さ（堅牢性）、等の利点がある。

スタンスで改革に臨んだ。その理由として、①福岡市の職員は士気も高く問題意識も旺盛であること、②しかも比較的能力の高い人材がそろっていて、彼らの潜在能力をうまく引き出せば改革は早いこと、③NPMの4つの原則のうちの3つ目の現場への権限委譲というのは、とりもなおさず現場の職員の能力とプロ意識を信じ、どんどん業務上の判断を任せてしまおうということを意味すること、④企業の改革を見ても、成功したものの多くは、明るく前向きな職員のボトムアップの活動が決め手になっていること、の4点を挙げている。(石井・上山 2001、pp.236-237)

石井・上山(2001)は、従来の行政運営が硬直的でスピード感がない最大の原因として、「不幸にしてごくまれに発生する不正の防止のために、職員を信頼できない、そして事前に行動の予定を逐一、チェックしなければならない、という管理システムにあります(p.237)」と指摘している。こうしたシステムは、あまりにも硬直的な組織と無気力な職員を作り、管理コストも高くなるのである(石井・上山 2001、p.238)。このような状況を改善するため、経営管理委員会が提案したのが「職員信用型システム」である(表1)。

現状では庁内の正式な部署ではない1組織でのわずかな取組みでしかないが、そのシステムはまさに「職員信用型システム」であり、NPMの原則の1つである現場への権限委譲を実践していると言えるだろう。若手職員中心である推進委員の政策立案能力の未熟さ故に、成果がなかなか出ない取組みも散発的に発生するのは難点だが、このことも含め、推進委員が自由な発想で業務改善運動を企画・運営する体制は、着実に推進委員の意識改革につながっている。また、業務改善運動を長く継続することによって推進委員経験者が増えれば、おのずから庁内全体の組織風土の変革にもつながる。これらのことから、本章第1節で指摘した高橋(2008)が業務改善運動の起点において求めた目的は達成されつつあると評価できる。

(3)「きたかみ Ping! Pong! Pang! 祭」の成果

北上市で取り組まれてきた過去5年間の業務改善運動の最大の特長は、徹底して「遊び

表1 職員を信用するシステムへの移行

他律事前チェックシステム		職員信用型システム
・成果や効率よりも手続きと書類が大切	→	・成果さえ出しておれば、仕事のやり方は自由
・内規は顧客(市民)のニーズに反していても、常に絶対	→	・はっきりとした顧客(市民)のニーズがあれば、内規より優先
・新しい工夫は、事前にすべて上司や管理部門にいちいち相談	→	・新たな創意工夫の際に、上司や管理部門には事前に根回し不要……事後の報告で十分
・ルール違反は、事前に事細かくチェックし、牽制する	→	・ルール違反は一罰百戒

(出所：石井・上山 2001、p. 239)

心」を追求した改善事例発表会である。「きたかみ Ping! Pong! Pang! 祭」と愛称が付けられたこの発表会は、内外に大きな反響を及ぼしてきた。2011年（平成23年）3月に、5年目となる業務改善発表会の全国大会（第5回全国都市業務改善改革実践事例発表会「カイゼン万博2011in いわてきたかみ」）がこの北上市で行われたのも、改善事例共有の場である発表会の開催手法に一日の長があったことが原動力になったからであると言っても過言ではないだろう。

前述のとおり、発表会の企画・運営については推進委員会が主体となっている。改善運動1年目の推進委員会は、北上市での業務改善運動実施に先立って福岡市や尼崎市の改善事例発表会を見学した推進委員が中心となって、発表会のあり方の議論を重ねていった。そのような中で、現在まで引き継がれている基本コンセプトとなったのは、「褒める仕組み」を最大限に追求していくことであった。トヨタ生産方式においても、「指導者または上司は、多くの問題があっても、まず『誉める』ことである。誉めることによって次の改善への動機付けになる。（金田・近藤 2007、p.234）」としている。

最大限の「褒める仕組み」を構築するため、推進委員それぞれが持てる力を総結集し、照明・音響・映像等のステージプロデュースをはじめ、司会やそのシナリオなど、単なる発表会を超えたプロ並みの「舞台」を作り上げるために、お金をかけず手弁当で取り組んだのである。その中には遊び心に溢れた仕掛けがふんだんに取り入れられた。例えば、来場者による発表事例への投票をピンポン玉で行い、結果集計はその重さを計測することで行うという分かりやすい演出を行ったり、職場応援ビデオメッセージのコーナーを設けて、発表者だけでなく職場全体の雰囲気を変えようとした。また、視察に訪れた他自治体の職員が一番驚いていたことであるが、自分の部下の発表に対してコメントする部長に対して、司会がおもしろおかしく、ユーモア満載の「ツッコミ」を入れることで場内の笑いを誘う演出は毎回のこととなっている。

遊び心満載の発表会を遠慮することなくそのまま実行した結果、賛否両論を巻き起こした。アンケートでは肯定的な意見や驚きの声上がる一方で、「発表会は公務時間外に開催すべきではないか」「パフォーマンスに力を入れ過ぎ」等の批判的な意見も一定数見られた。

改善改革アドバイザーである石原俊彦氏は、2007年（平成19年度）度の第2回「きたかみ Ping! Pong! Pang! 祭」の審査員長講評の中で次のように述べている。

役所は地方財政健全化法の影響でなんとか財政比率を保とうということで、圧縮圧縮でいくわけでありますけれども、お金がなくなって職員の数もなくなりますが、しかし市民の皆さんにサービスを提供していこうとすると、必要なのは職員一人ひとりの前向きな気持ちであります。これを非常に、愚直な取り組みかもしれませんが、今回の北上のようにですね、おもしろおかしく展開していくことで、役所の中に少しでも

“市民のために頑張ろう”という共鳴の精神が広がっていくのではないか、そんなことをぜひ感じていただければと思います。¹⁶

また、前の北上市長である伊藤彬氏は、業務改善運動を振り返る中で次のように述べている。「『Ping! Pong! Pang! 運動』を通して、ワイワイと意見交換できる風土ができたことは、良いことだ。第1回目の発表大会では、上司はだいたい部下達にいじられた。若い職員はよく上司のことを見ている、特徴をつかんでいる。その結果、コミュニケーションがとれやすくなり、お互いの仕事が理解されていると感じた。(石原 2012、pp.154-155)」

伊藤前市長が指摘するとおり、一見やり過ぎとも思えるような演出をした発表会の開催が、風通しが良く、何でもものが言える職場風土を作ることの突破口になったのである。

(4)要因分析

では、このような成果を挙げられた要因は何であろうか。まず、第Ⅱ章第4節で挙げた業務改善運動の成功要因に即して分析する。

北上市での取組みにおいて顕著に現れる成功要因は、前述のとおり「遊び心」が満載であることである。「遊び心が有効に働いて職場の雰囲気の良いにつながっていると感じました。(北上市企画部政策企画課 2007、p.25)」等、改善事例発表会におけるアンケート記述からもその様子が窺える。また、同じく前述の前市長のコメントからも分かるとおり、「三役のコミット」(とりわけ首長)についても良好である。「『とてもおもしろいことをやっているから、きっちり応援していこうね。余計な口出しはしなくて、みんなのやりたいようにやっていけばいいんだ』と副市長や部長とはよく話をした。(石原 2012、p.154)」とあり、業務改善運動を好意的に捉え、サポートする姿勢を示していたことが、さまざまな批判がある中で業務改善運動を推進することができた要因であろう。さらに、「褒める仕組み」というコンセプトを徹底することにより、改善に一步踏み出した職場や職員を称えることで「自発性」を喚起しているほか、「身近な小さなことからでも改善する(北上市企画部政策企画課 2007、p.25)」ことを奨励することで「業務直結」を図っている(このことは「始めから高い成果を求めない」という点にもつながる)。加えて「結果の『見える化』」という点に関しても、推進委員会の毎年度の活動の締めくくりにおいて成果や課題について議論するワークショップを行い、翌年度の活動をより良いものにする努力を行っていることから、成功要因を満たしていると評価できる。

しかしながら、上述した成功要因以外にも業務改善運動を成功させるための重要な要素があるのではないかと筆者は考える。それは、改善運動推進におけるキーパーソンの存在である。

改善の祖であるトヨタ自動車が1950年代に倒産の危機に見舞われた際、どん底の状態か

16 「きたかみ Ping! Pong! Pang! News」No.27 (http://www.city.kitakami.iwate.jp/_data_p/files/p_0002008/1256261560249.pdf)。

ら「トヨタ生産方式」の構築に力を注ぎ、世界最強の自動車会社への道を開いたのは、大野耐一氏と鈴木喜久雄氏である。「YAA るぞ運動」の尼崎市においても、吉田淳史氏と立石孝裕氏の2名が改善運動の推進に果たした役割は大きい。自分の市役所内においてはもちろんのこと、彼らは「全国各地の自治体において全庁的業務改善改革運動の研修講師や実践のアドバイザーとして活躍（石原 2008、p.6）」している。

近藤・金田（2007）は、「トヨタ生産システムは、工場部門において大野さんをリーダーとする大野ファミリーと呼ばれた、ほんの一握りのインフォーマルな小集団（大野さんの『思い、あるべき姿』を共有した仲間集団）が構築したものである。このようにシステムを再構築（チェンジ）できる人を本書では『チェンジリーダー¹⁷』と呼ぶ。」と述べている。

菊池明敏氏（現・北上市上下水道部上水道課長）は、北上市における業務改善運動の立ち上げから一貫して北上市流の改善運動の構築に尽力してきた職員である。庁内において幾度となく改善運動の重要性を説き、意欲ある若手職員を糾合しながら改善マインドの浸透を図ってきた。特に、前述した改善事例発表会「きたかみ Ping! Pong! Pang! 祭」の実施については、菊池氏の存在なしには今の形にはなり得なかったと言っても言い過ぎではないだろう。

金田・近藤（2007）は「チェンジリーダーに求められるのは、高い志と意志力とリーダーシップの3つである。この中でも『志』こそ意志力、リーダーシップのエンジンであると思う。まさに『志は気の師なり』である。（p.238）」と述べている。菊池氏は、時に周囲に賛否両論を巻き起こしながらも、自身の改善への志を貫き通したのである。

IV 今後の課題

前章までは、業務改善運動の利点や成果、その要因について論じてきた。しかし、業務改善運動が全国的な広がりを見せている一方で、それぞれの自治体が業務改善運動を実施していくに当たってはさまざまな問題点を抱えていることも事実である。業務改善改革研究会（2010）のアンケート調査では、「すでに業務改善活動に取り組んでいる自治体職員の中で、積極的に『成功している』と回答したのは、56人中18人（約32%）であった（p.23）」となっている。さまざまな困難を乗り越えて業務改善運動の実施にこぎ着けても、今度は成果の実感が乏しいという結果に陥ってしまうケースが多いことを表している。

なぜ、地方自治体において業務改善運動を継続的に取り組んでいくことが困難なのであ

17 一般にチェンジリーダーとは、「外部環境の変化（パラダイムチェンジ）を感知し、その対策を実践できる人」といわれている（金田・近藤 2007、p.228）。

ろうか。金田・近藤（2007）は、ホワイトカラー部門¹⁸の改善の難しさについて「『改善は無駄の徹底的排除』であるが、ホワイトカラー部門の『むだ¹⁹』は見えにくい」、「『無駄』に対する心理的抵抗、ある種の罪悪感がある」など10点にわたって言及している。

このように、民間企業でさえ製造部門に比べてホワイトカラーの生産性の低さが問題とされているのである。公的部門はなおさらそうであろう。とりわけ「『仕事と改善は別』だと思っている人がホワイトカラー部門には多い（金田・近藤 2007、p.190）」との指摘に関しては、日々の業務に追われている現場の職員は多かれ少なかれこのような意識を持っているのではないかと推察される。

金田・近藤（2007）はこの点に関して、トヨタ式の仕事の取組み方を次のように示している。「一般企業で仕事とは『仕事＝作業』で成り立っている。組織として業務分掌で定められた定常作業さえ行えば、今日の仕事は完了したと捉えている。それに対してトヨタの仕事の仕方は異なる。『あるべき姿』のイメージを頭の中において『作業』を行う。そうすると『もっとうしろしたらいまできるぞ』ということに、あるとき『気づく』。すなわち『作業＝作業＋改善』になっているのである。『作業』をしているとは『改善』活動を同時にしていることなのである。一般企業は『仕事＝作業』が常識であるのに対して、トヨタは『仕事＝作業＋改善』（日々改善）が常識である。（pp.52-53）」

また、日経ビジネス（2002）は、トヨタ自動車社員のものの見方・考え方の特徴を紹介している。

東京大学経済学部教授の藤本隆宏は、トヨタ生産方式の指導者から次のような話を聞かされた。「トヨタ生産方式の強みは何か。初級者は、在庫が少ないことだと考える。中級者になると、問題を顕在化させ、生産性向上、品質向上を強制するメカニズムが含まれていることだという。しかし、上級者は何と言うか。問題を顕在化して解決する作業を繰り返すうちに、問題がない状況が不安になって、みんなで一所懸命問題を探し始めることだ」

藤本は言う。「何万もの社員が、いわば問題解決中毒になっているような状態。それがトヨタの凄みだ」（pp.32-33、下線筆者）

業務改善運動による職員の意識改革の目指すべき究極の到達点は、この「問題がない状況が不安になって、みんなで一所懸命問題を探し始める」状態ではないだろうか。「きたかみ Ping! Pong! Pang! 祭」の来場者アンケートの市職員のコメントを見てみると、改善

18 金田・近藤（2007）は、ここでいうホワイトカラーの定義について、「販売部門、開発部門を除いて、事務管理部門、生産間接部門、および全部門の管理職で、主にデスクワークに従事する従業員を指す（p.17）」としている。

19 トヨタ生産方式では、ひらがなの「むだ」とカタカナの「ムダ」を使い分ける。「目で見て分かる『無駄』はカタカナの『ムダ』と呼び、目で見ただけでは分かりにくい『無駄』をひらがなの『むだ』と呼んで区別している（金田・近藤 2007、p.85）」。

運動を肯定的に見ている職員でも「改善意識が定着すれば終わり」というような意識を持っているようなコメントが見受けられる。「『あるべき姿』に向けて『日々改善』を『徹底的に』行う（金田・近藤 2007、p. 53）」というトヨタ流の仕事の取組み方に比べれば、まだまだ改善運動の手を緩める状態ではないことは明らかである。

2006年（平成18年）度より業務改善の取組みを継続している北上市においても、解決しなければならない課題に直面している。それは、改善への取組件数が年々減少していることである。

業務改善改革研究会（2010）は、「失敗する業務改善活動」とはどのような状態に陥るのかを次のように説明している。「3年くらい経つと少し様子が変わってくる。目新しい事例がなくなるというネタ切れを起こし、取組みはマンネリ化していく。発表会のために改善運動をするようになり、事例の継続や水平展開がおろそかになる。事務局側も事例が集まらないので、なかば強引に参加を促すようになる。それに呼応して、メンバーのモチベーションは低下し、『やらされ感』が生まれる。そうして事業存続のために継続するようになる。本来手段であるはずの業務改善活動が目的化してしまうのだ。（p.16）」（下線筆者）

2011年（平成23年）度、6年目となった北上市の業務改善運動では「一職場一改善」を事務局が提案し、推進された。その結果、年間の改善事例数は初めて昨年比プラスに転じた。しかし、これだけでは上記の失敗シナリオからは脱却できていないと筆者は考える。このままでは「やらされ感」が強まる可能性は高いからだ。業務改善改革研究会（2010）は、そのことに対する処方箋について次のように述べている。「注意すべきは、業務改善活動に取り組むにあたって、業務改善活動を取り入れることそのものではなく、業務改善活動を取り入れることによってその自治体がどうなりたいか、ということについて明確にする必要があるということである。（中略）何のために業務改善活動に取り組むか、それをまずは明確にし、共有しなければならないだろう。（p.16）」（下線筆者）

北上市において業務改善運動に取り組む目的は、「職員の意識改革」や「組織風土の改革」と明確である。ただし、このことを職員一人ひとりが理解しているかどうかは疑問である。前述のとおり、発表会の開催をはじめとして推進委員会がさまざまな手段で普及啓発活動を行い、改善事例の共有は活発に行われているが、そもそも何のために業務改善運動に取り組んでいるのかを職員一人ひとりが折に触れて確認する機会は意外と少ない。事実、業務改善運動に特化して全職員対象に職員研修を行ったのは、運動初年度の2006年（平成18年）と2008年（平成20年）のみである。業務多忙な中で研修に職員を拘束することを遠慮し、職員の自主性を尊重しているとも言えるが、「思いつく改善はすべてやった」の先の業務改善に全庁的に取り組んでいくためには、業務改善の意義を繰り返し丁寧に浸透させていくことが必要であろう。そのためにも、職員研修の充実などを通して、職員一

人ひとりが改善マインドを学習し、自発的に業務改善を実践していけるような体制づくりが求められる。

V おわりに

2011年（平成23年）3月11日、北上市において全国業務改善改革実践事例発表会「カイゼン万博2011in いわてきたかみ」が行われたちょうど1週間後、国内観測史上最大のマグニチュード9.0の地震と未曾有の津波をもたらした東日本大震災が発生した。圧倒的な自然の猛威は人知を越えたものであり、「想定外」という言葉も飛び交った。

しかし、御立（2011）は「これまでの学び・備え、言い換えれば防災における『カイゼン』が、かなり大きな効果を発揮したということも、また事実であった。（p.38）」と指摘し、最大の成果として「釜石の奇跡」と呼ばれた岩手県釜石市での小中学生への防災教育を挙げている。本稿ではこの詳細は割愛するが、御立（2011）は「転じて考えると、企業にとっても、この話は深い示唆があるように思える。自然災害だけでなく、さまざまな要因で、突然未知の領域に放り込まれ、その中で、自らの生存をかけて、意思決定し、行動していくことが求められる。（p.44）」と述べ、「この企業を悩ます大きな課題への解決策の1つとして、『カイゼン』的な、ある意味しつこく地道な教育、訓練を、トップから現場までが繰り返していく、というアプローチがあるのだとすると、日本企業独自の変化対応力構築策というのもの、あながち夢物語ではないのかもしれない。（p.44）」（下線筆者）と、危機管理に対する改善運動の有用性を指摘している。

筆者が勤務する北上市は沿岸部ほどの壊滅的な被害にはならなかったが、筆者が実際に災害対応に従事する中で、庁舎の損壊や停電等による混乱等、時々刻々と変わる状況下、さまざまな市民ニーズに的確に応えることができたか、非常に疑問である。目の前にある課題対応に忙しいからと言って何ら改善をしなければ、一番困るのは住民だという典型的な例であると筆者は感じている。このように、日頃から業務改善運動に取り組み、職員の意識改革と組織風土の変革を追求していくことは、いかなる場合にあってでも自ら考えて必要な住民サービスを提供する、骨太の市役所を作っていくことにつながると筆者は確信する。

〈謝辞〉

本稿作成にあたり、万般にわたって指導及び助言をいただきました稲沢克祐教授、時期を同じくして論文作成に励まし合いながら取り組んだ自治体会計コースの皆さま、そして、遠距離通学する私を陰に陽に激励し支えてくださった、市長をはじめ北上市職員の皆

さまに心より御礼申し上げます。

参考文献

- 石井幸孝・上山信一（2001）『自治体 DNA 革命—日本型組織を超えて—』東洋経済新報社。
- 石川泰男・近藤修司・亀岡秋男・井川康夫・遠山亮子（2006）「中小企業におけるカイゼンのマネジメントの研究～カイゼンと組織的知識創造」『年次学術大会講演要旨集21巻1号』研究・技術計画学会。
- 石原俊彦（2008）「自治体の行政経営と職員の人材育成—全庁的業務改善改革運動の大きな効果—」『地方公務員月報 平成20年11月号』総務省自治行政局公務員課。
- 石原俊彦（2012）『地方自治体業務改善』関西学院大学出版会。
- 金田秀治・近藤哲夫（2007）『トヨタ式ホワイトカラー革新』日本経済新聞出版社。
- 北上市業務改善改革実践運動事務局 企画部政策企画課（2007）『きたかみ Ping! Pong! Pang! 運動 2006改善事例集』北上市。
- 共同研究「業務改善改革研究会」（2010）『平成21年度共同研究『業務改善改革研究会』報告書『自治体組織を変える！業務改善活動』』財団法人大阪府市町村振興協会 おおさか市町村職員研修研究センター。
- 島崎耕一（2007）「カイゼン運動からはじめる自治体経営革新」『季刊 政策・経営研究 2007 vol.2』三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング。
- 下川祥二（2004）「第3章 福岡市の戦略経営とバランス・スコアカード—局経営戦略の策定—」『自治体バランス・スコアカード』東洋経済新報社。
- 高橋謙輔（2008）「北上市における経営改革の取組み—戦略的な行政経営への転換の試み—」『NIRA モノグラフシリーズ』総合研究開発機構。
- 寺島浩幸（2011）「DNA 運動の拡大と終焉～福岡市・行政改革の実態(6)」ホームページ (http://www.data-max.co.jp/2011/01/post_13302.html) からダウンロード 最終アクセス日2012年1月6日。
- 日経ビジネス編（2002）『トヨタはどこまで強いのか』日経 BP 社。
- 御立尚資（2011）『変化の時代、変わる力』日本経済新聞出版社。
- 吉村慎一（2003）「第11章 自治体の経営改革—福岡市の挑戦：DNA2002計画」『パブリック・セクターの経済・経営学』NTT 出版。