

◎市役所の経営改革―福岡市DNA2002計画の挑戦

■吉村慎一

1 はじめに

いま、行政における改革のパラダイム転換が進行している。「行政管理」ではなく「行政経営」、「行政改革」ではなく「経営改革」と喧伝されている。行政運営に民間手法を導入するというニュー・パブリック・マネジメント(New Public Management=NPM)は行政改革の新潮流から、今や本流の位置を占めつつあるように見える。

先頃とりまとめられた総務省の「新たな行政マネージメント研究会」報告書では、「行政改革についての発想の転換」として、「従来から行われてきた『何をやるか』という観点からの制度改革に加え、国を一つの経営体として捉え、『いかにやるか』という観点からの『マネージメント改革』にも取り組み、この両者を併せ持つ改革を推進する。」とされている。本稿は、「日本の自治体で初めて体系的なニューパブリックマネージメントの手法にのっとった経営改革に取り組みつつある。」(上山信一2002)とされる福岡市がどの

ようにマネジメント改革に取り組もうとしているのか、改革現場からの報告である。

2 市長公約による経営改革

福岡市の経営改革は1998年11月の市長選挙から始まった。4選を目指す現職市長に対し、いずれの政党の推薦も受けない新人が挑んだ市長選挙は、それまでの選挙常識や大方の予想を裏切り、新人山崎広太郎氏に勝利をもたらした。福岡市にとって、現職若しくはその後継者が選挙で敗れることは戦後初めてのことであり、まさに政変であった。当選後の初議会において、山崎市長は、「大規模事業点検プロジェクトチーム」と「経営管理室」を発足させ、これを両輪として行政改革を推進することを明言した。背景となる市長公約は①民間経営手法の積極的導入②民間人をトップにした市長直属の経営管理室の設置③行政評価制度の導入④企業会計手法の導入⑤大規模事業の一斉再点検などである。特に、経営管理室の設置は英国のサッチャー改革にお

けるEfficiency Unit(政府効率率室)の発想に倣うなど、その内容はNew Public Management=NPM理論に大きく影響を受けたものだった。

3 市長選ショック

日本の行政が迷走していた90年代、福岡市役所は相対的に快調であった。バブル崩壊の影響も相対的に少なく、低迷する日本経済の中で活発な地域経済を享受し、「日本一元気なまち」という評価を受けていた。また「アジアの交流拠点都市づくり」を標榜したまちづくりが高い評価を得て、97年には、香港の英字誌「アジア・ウィーク」で「アジアで一番住み良い都市」に選ばれるなど、都市ステイタスが顕著に向上していた。行政運営上でも、早くから業務の委託化を進め、少ない職員数と低い人件費比率を誇るなど、スリムな行政という点でも先進都市であった。90年代における公金不正等のスキヤンダルにおいても福岡市役所は大きなダメージを受けることなく、「自分たちはうまくやってきた」とい

- 1―はじめに
- 2―市長公約による経営改革
- 3―市長選ショック
- 4―福岡市経営管理委員会の設置
- 5―委員会活動の特色
- 6―提言の提出―DNA2002計画
- 7―DNA2002計画の特徴
- 8―DNA運動―現場発の実践運動
- 9―DNA運動の効果
- 10―プロポーザル運動
- 11―実践運動の限界
- 12―ネクスト・ステップとしての局戦略計画―区役所経営改革プラン
- 13―おわりに

うのが、98年の市長選に臨んだときの市職員、わけても幹部職員の実感であった。

盤石と思われていた現職市長の落選、その選挙結果に、文字通り市役所は震撼した。「市役所のやってきたこと」と「市役所の仕事のやり方」に対し、市民から明確な不信任が突きつけられたからである。そのことは、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ことの証左と見ることもできる。

4 福岡市経営管理委員会の設置

そうしたギャップの存在する当時の福岡市にとって、公約の実現は容易なものではなかった。特に民間人をトップにした経営管理室の設置については、閉ざされた人事、職員採用システムの中、人材の外部登用という極めてハードルの高いものであった。その結果、99年4月1日、「経営管理室」は経営管理課に形を変え市長室に設置された。さらに8月9日市長の私的諮問機関として、民間人7人で構成する福岡市経営管理委員会が発足した。委員会のメンバーは公約の趣旨を踏まえ、バランスよく各界の有識者を集める従来型のものとなり、委員のすべてを民間セクター経験者とし、企業経営者、経営コンサルタントに重点を置いた構成となった。

5 委員会活動の特色

委員会は、市役所の仕事のやり方の改善策を検討すべく①市役所外部からの視点②民間

企業の経営者からの視点③経済社会環境の反映を特に意識し、市役所が「よりよいサービスをより効率的に」提供し、かつ市民から「より信頼される」ための方策を検討した。委員会の討議は、事実と事例の分析に基づいて行い、観念論は極力排することとされ、市職員グループインタビュー、全職員アンケート、局長インタビューや市民団体である「分権社会を目指す市民の会」へのインタビュー・アンケートを実施したほか、過去に実施した係長アンケートや市民モニターアンケートも分析の対象とした。全職員アンケートでは、「おかしいと思うこと、困っていること」「やりたいこと」を記述式で求め、約4,000件の提案が集まり、課題発掘の材料とした。さらに、局長インタビューは局・区長ほぼ全員に対し委員が直接面談を行い、市や局・区の課題、課題解決の障害、幹部としての考え方などを収集した。

これらはいずれも本市に於いて前代未聞の取り組みであったが、こうした事実と事例の分析は委員会に大きな気づきをもたらした。その一つは、現在のサービスのあり方や仕事のやり方について、市民はもとより幹部、職員の間にも「おかしい」という共通の自覚があること。二つ目は、今回の全職員アンケートで出てきた問題の殆どが5年前の係長アンケートで指摘済みであったことである。このことは「わかっていても解決できない」「おかしいと思いつながら直せない」という現在の市役所の体質そのものが問題であり、おかしいと思つたらおかしいと言ひ、職員一人ひとりが問題意識を持つて行動を起こし、意識改

革や組織風土の醸成、いわば市役所の遺伝子レベルでの改革が必要であり、改革し、チャレンジし続ける組織文化の確立を求める「改革の基本方針」に結実していった。

6 提言の提出 Ⅱ DNA 2002 計画

平成12年4月26日、山崎市長に提出された。提言書は全編85ページからなり、図表が各所にちりばめられたデジタルな構成で、文章で読ませるといふ官庁文化からすると提言書の形式そのものが異色であった。

提言の核となるのが、新行政経営システムの全体像(図1)である。ここには九つのハコが並びそれぞれのハコに三つずつ、計27項目の具体的改革案を示されているが、その九つのハコのマトリクスが改革戦略そのものである。そこにはNPM理論における「成果志向」「顧客志向」「競争原理」「分権化・分節化」という基本原理が随所に埋め込まれており、改革対象としてタテ軸に「実践運動・ムーブメント」「管理システム・マネジメント」「経営体制・ガバナンス」の三つのレベルを示し、作戦展開の方法論としてヨコ軸に「民間経営手法の導入」「市民参加/協働」「自律型組織への移行」という3段階のアプローチが提示され、最終的に行政が目指すべき姿として、「コミュニティの自律経営」が掲げられている。

7 DNA 2002 計画の特徴

① 民間企業で培われた経営改革手法の本格導入

DNA2002計画の策定に至る「委員会」の取り組みは、民間企業における経営ノウハウの導入が強く意識されている。むしろ、NPMの興隆により「民間経営手法の導入」が謳われる事例は多くなってきているものの、実際に民間経営的な発想に基づく経営改革計画が策定され、実施に移されたことは極めて異例である。具体的には、①ファクトの抽出による課題の発掘あるべき姿や目標の明確化→最も効率的な解決手法を活用するという簡潔なロジックと経営管理の基本を踏襲。②ベストプラクティスやマーケティングなどの経営管理手法を積極的に展開。③議論の進め方は予め落としどころを決めず、ファクトの積み上げの中からリアルアンドエラーを繰り返し、マトリクスや図表を駆使した構造的な分析を重視。

② 経営体制（ガバナンス）改革を重視

他の自治体では、企業会計手法や行政評価といった管理ツールの導入に大きな関心が払われてきたが、手法のみを導入しても既存の意思決定の仕組み、資源配分の仕組み自体の改革に踏み込まなければ、改革の効果は極めて限定的である。抜本的な経営改革に向かうための前提として、経営体制の改革が避けて通れないことを明言し、処方箋を示している。これはこれまでの自治体改革において欠落していた着眼である。

③ 改革は周縁から現場重視の姿勢

「上意下達の従来型の行政改革では市民の不満や不安、そして旺盛な職員の問題意識には対応しきれない」「これからは削減ではなく、工夫。職員の自発的な問題意識を大事に拾って、そこから現場改善を始める」という徹底した現場重視の姿勢が貫かれており、出先や現場など「周縁」での改革が先行することを想定し、周縁から中央へ改革を及ぼそうという戦略でもあった。そしてその成果を様々なツール（注1）を使って組織内に周知し、改革の普及を狙った。このようなアプローチは、「できるから始めよう」というDNA精神とも相まって、市民病院をはじめとする様々な現場でのベストプラクティスの創出につながった。

8 DNA運動と現場発の実践運動

まず、2000年度より各課/施設単位の自律改革運動DNA運動を全庁展開した。DNA運動は、「すべての職員が自らの仕事の価値と意味を認識し、課題を見つけ自ら解決を図る」もので、「D...」できる「から始めよう（できない、しない理由から探さない）」「N...」納得できる仕事をしよう（市民の納得を自分の納得に）「A...」遊び心を忘れずに（ガチガチな考え方や対応でなく、ゆとり、人間らしさ、明るさを持って取り組もう）」を基本精神としている。

2000年7～8月には全課長・施設長研修（DNA研修）を実施した。課長・施設長は、研修内容を持ち帰って職場ミーティングを実施し、MOVEシート2（注2）（図1）

図1 新行政経営システムの全体像

