

# ◎ 私たちは何を目指しているのか? — 横浜市役所の構造改革

## 1 はじめに

「構造改革は、我が国の政治経済・行政の近代史の中でもおそらく最も古く、多用されてきた言葉であろう。

実行しなければ倒産に追い込まれる民間企業の成功例は見られるが、一方でタイムミンダに恵まれずに倒産・吸収された企業も多い。

政府機関や自治体でも、形入れ物を変える組織再編を「構造改革」と称して、実りのないレベルで留まった例は多い。

「構造改革」は、そこで働く人たちの「思考構造の変革」に至らなければ意味がない。個人と組織の日々の取組や判断に当たっての「共有の価値基準の変革」にまで達して、初めて実効あるものとなる。

一般的に、個々の組織で職員から部門長までが価値基準を共有する偶然は少なく、「良い瞬間」も組織に付き物の異動により継続しない。

故に、「経験を積んだ“大人”は簡単には変革しない。出る杭

は打たれることを承知しているし、何のために働いているのか、何をしなければならぬ立場なのかを自問しようとして「大人の私」が邪魔をする。

今、多くの自治体が改革に取り組んでいる、と言うよりも取り組まざるを得ない逼迫した状況に追い込まれている。そして、ほぼ同じように「大人の私」で構成された「組織」に行く手を阻まれていてと想像される。

「改革」の目的は「ここに住んで良かった」と感じてくれる市民と「この市役所で働いて良かった」と思う職員を一人でも多く増やすことに尽きる。

そのためには、まず個々の職員が、自らが置かれている立場と役割を認識して行動でき、そうした職員をしっかりと支えられる組織とする必要がある。

横浜市役所の構造改革は、個と組織の持続的な変革を目的に取り組んできた。

個々の改革事例は各論に委ねることとし、この項では最前線で改革を進める経営幹部の役割を中心に記すことにする。

## 2 個と組織の持続的な変革をめざして

### ① 3つのビジョンと5つの指針

平成14年4月、中田市長が就任し、非「成長・拡大」の時代認識と市政運営の基本理念「民の力が存分に発揮される社会」を明示した。さらに横浜が目指すべき都市像として、

- ① 「市民の力が創り出す生活充実都市の創造」
  - ② 「地域から地球に広がる環境行動都市」
  - ③ 「横浜の可能性を追求する個性発揮都市」
- の3つのビジョンが示された。それを実現するための行政の役割として、
- ① 積極的な情報の公開と提供
  - ② 効率的・効果的な行政の推進
  - ③ 持続可能な財政の確立
  - ④ 民間の活力を引き出す環境の整備、経済活動の活性化
  - ⑤ 市民の力を活かすまちづくり
- の5つの新しい都市経営の指針を掲げ、成長拡大を前提としている市役所内のあらゆる仕事の点検を指示した。

以後、7月には市役所の構造改革に本格的に着手するために、

- ① 市役所分権宣言
  - ② 都市経営戦略会議、都市経営執行会議の設置
  - ③ エンジニアリングの設置
- を、9月には政策・財政・運営を連動させ、横浜の再発展を目指す戦略「横浜リバイバルプラン」を発表した(図1)。
- ① 市役所の分権では、局区が権限と責任をもつて迅速な対応が可能となるよう、決裁区分の見直しなど、それぞれの行政分野の責任者である局区長に権限を移譲した。
  - ② については、庁内の意思決定システムを明確化し、市政全般に関わる特に重要な政策判断は市長も加わる「戦略会議」で、局区の施策は副市長・収入役を中心とした「執行会議」に委ねるなど、議論の活性化を図るとともに決定プロセスを公開することとした。
  - ③ のエンジニアリングは、「前例にとらわれず改革推進のエンジンたれ」との趣旨で、改革の環境と仕組みづくりのた

表1 横浜市の基本的な数値

人口	3,577,436人	} 2005.9.1現在
世帯数	1,508,727	
一世帯あたり人員	2.37人	
面積	434.98km <sup>2</sup>	} 2005.7.1現在
行政区	18	
横浜市役所の局・室	23	
事業本部	4	
市職員現在数	28,205人	
局長級	78人	
部長級	268人	
課長級	962人	
係長級	2,587人	
一般職	24,310人	

執筆者

岡部 豊

都市経営局都市経営推進部  
(エンジニアリング) 部長

めの自発的な取組を使命として発足した。エンジンルームでは、全体の改革マインドの醸成は勿論のこと、特に経営責任職（本市では局長、部長級を経営責任職という）を対象に多くを発信してきた。

なぜなら、最前線の職員にとって、より身近な経営責任職が、情熱を持って自らの言葉で語り続けなければ、大人の私には変革しないからである。

## ② 何がどう変わったのか

表2では、この間の主な取組を「5つの新しい都市経営の指針」により分類している。個々の取組の詳細は、項目の後に掲載ページを記しているが、その大前提となっているのは積極的な情報の公開と提供である。

中田市長は、就任後直ちに市長交際費、土地開発公社保有土地の時価評価、全会計の市債残高など市の財務情報を公開し、それをベースに庁内はもとより市民に対しても議論を喚起した。

以来、これまでの間に庁内で最も変革したのは「情報」についての意識と言える。それまでの「結果」の公表から、プロセスの公開、提供、説明責任の一般化、そして市民とともに考える姿勢など、仕事の進め方の基本原則が大きく変革した。

企業・行政を問わず最も重視される価値観は、コンプライアンスを含む経営情報の積極的な開示である。マイナス情報こそ公表し、その原因と改善策を探し、組織再生の糧とすべきであろう。

一方で中田市長は「誉められることに食欲になること」も求めてきた。改革・改善の内容や成果を分かりやすく市民にPRすること、そのためには個々の職員の広報マインドと組織としての広報戦略が重要となる。

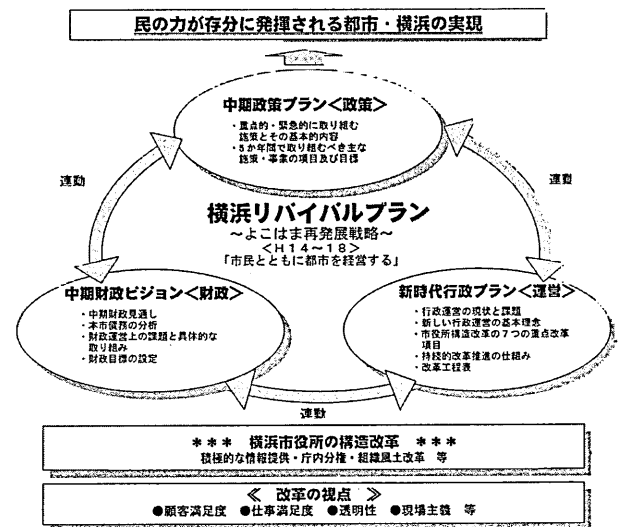
市民満足度の向上とは、具体的な改革・改善の成果の積み上げとともに、「何のために」と「何がどう変わるのか」が市民に確実に伝わり、理解されることが不可欠である。

## 3 横浜市役所は何を目指しているのか？

### ① 持続可能な市役所経営

「持続可能な組織」とは、どのような状態を指すのであろうか。まずは健全な財務状況であること。そして組織の社会的使命を自覚し、他より優れたサービスと「らしさ」が提供でき、そのことで「顧客の支持」を得続けることである。内部的には、経営幹部のリーダーシップの下、最前線の

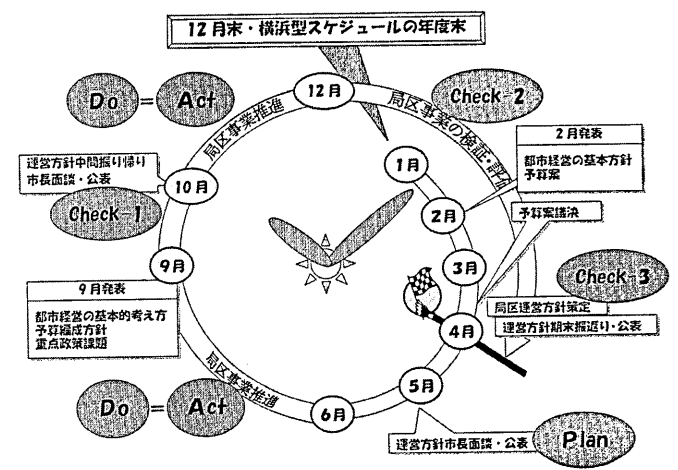
図1 横浜リバイバルプランの構造図



職員にまでビジョンが共有され、個々の職員がきちんと役割を果たすことがあげられる。この内の一つでも欠落した民間企業は、倒産の憂き目を見ることになるが、自治体ではいづれの一つでも満点を取れる所は少ないと思われる。バブル崩壊後の我が国の政治経済状況を「失われた10年」と表現することがあるが、行政への信頼感についても同様な表現ができるのではないだろうか。これは「変わらなかつた行政」と「進化した市民」のギャップの拡大が原因ではないかと考える。

結局は、変わるべき時にど

図2 年間経営サイクル (PDCA)



横浜リバイバルプランの説明  
政策・財政・運営の3プランを連動させる横浜市の中期計画の総称。都市経営戦略として「市民とともに都市を経営する」を基本に推進してきた。16年度末の各プランの進捗状況は、「中期政策プラン」は事業費ベースで約57%、「中期財政ビジョン」では市債発行枠のマイナス8%の堅持、18年度の市税収納率目標95.5%に対し95.3%、「新時代行政プラン・アクションプラン」の取組項目は91%を実施、職員定数は18年度末までの目標2100人に対し、1819人を削減（市大法入化分を除く）するなどの成果を上げている。18年度早々に確定する予定の「長期ビジョン」の概ね20年後の都市像を踏まえ、18年度内に次期リバイバルプランを策定する。現在、現行プランの検証を進めている。

- 中期政策プラン  
<http://www.city.yokohama.jp/me/keiei/chuki/index.html>
- 中期財政ビジョン  
<http://www.city.yokohama.jp/me/zaisei/vision/final.html>
- 新時代行政プラン・アクションプラン  
<http://www.city.yokohama.jp/me/soumu/gyoukaku/actionplan/top.html>

う変革できるのか、という組織と個人のあり様に行き着き、中でも経営責任職の役割は大きい。

## ② 変革のクリティカルパス

— 経営責任職の役割 —  
経営責任職は、望ましい組織の姿を描き、実現に向けた工程管理が責務と言えらる。3年を経て、ようやく年間の経営サイクルと検証、評価の仕組みが定着してきた。

図2のとおり、年間の経営サイクルは、まず9月に発表する翌年度の「都市経営の基本的な考え方」により、局区が予算編成と組織・人員配置を議論するための方向性を明示する。ここでは、翌年度の重点政策課題と予算編成方針も同時に発表する。

局区長には、これを自局区の最前線の職員にまで説明し、翌年度の局区の経営について議論することが使命として与えられる。

中田市長就任前から、財政状況は悪化しており一般会計予算は7年連続して前年を下回り、職員数も平成10年度以降、純減基調にある。局区の前算編成、執行体制は、事業の抜本的な見直しが前提となり、局長のリーダーシップとハンドリングの真価が問われている。

2月には、予算案とともに「都市経営の基本方針」を発表し、議決の後に局区は翌年度の「運営方針」を策定する。「運営方針」は市民との約束であると同時に、市長と局長の「契約」でもある。この契約は、局区長のMBO、人事考課と連動している。

4月には「運営方針」について、市長と局長が面談し契約を確定させ、5月には市民に公表する。

以降、事務・事業が局区で展開されるわけだが、経営システム改革の一環として、今年度から「横浜型スケジューリング管理」を導入している。これは3月末に年度が終わり、翌日からは新年度が始まるという仕事の進め方を、大方の業務は4月から12月末までの間に見通しを付け、1月から3月までは翌年度に向けた検証・評価の期間としようとの発想である。

局区長には、「運営方針」を自らの言葉で最前線にまで確実に伝える使命があり、10月には市長との「中間振り返り面談」により、課題の抽出と解決策について議論される。局長は、これを基に下半期の仕事の進め方に修正を加え、翌3月末の「期末振り返り」までの成果が問われることになる。

以上が、本市の経営サイクルと局区長の評価の仕組みである。ここで問われているのは局区長の経営責任、特に市民・職員との共有、進行管理、そしてPDCAの定着と「契約」の重さである。これは局区の経営責任職にも求められ、直接に職員を指揮・監督する運営責任職（本市では課長・係長を運営責任職という）を通じて、それをどう共有し内発的な行動に結びつけるかが、変革のクリティカルパスとなる。

## ③ 職員力が十分に発揮できる市役所に

自治体の改革、特に個と組織のあり様を問い詰めていくと、大方の問題が人事給与制度に行き着き、これと連動させなければ改革も覚束ない。

多くの善良な公務員が、何故に持てる能力を発揮しなくなるのか、何故にやってもやらなくても同じなのか、ひとつひとつの何故を検証し、今、解決しなければ「職員力が十分に発揮できる市役所」にはならないし、進化を続ける市民との乖離は広がる。個々の職員が「大人の私」から脱却するのに、残されている時間は多くはない。

職員は、市民から見れば「行政のプロ」であり、プロを育てるためには相応しい育成方法と人事給与とが連動したシステムが不可欠である。

大方の職員には、自信と誇りを持って職業や仕事を語りたいという本質的な欲求がある。自治体の業務は多岐にわたるが、個々の職員が一定の経験を重ねた後に、プロとしての力が発揮できる職域を自ら選択し、必要なスキルを必須単位として習得して行く。それが給与と連動するような自己開発システムが求められる。

## 4 おわりに— 継続する改革の風土づくり —

平成21(2009)年、横浜は開港150周年・市政120周年を迎える。

20年前の市政100周年では、バブル経済の真只中、みなとみらい21地区で「横浜博覧会(YES'89)」を開催していた。翌、平成2(1990)年、バブル経済は崩壊するが、まだ多くの人がバブルの再来と早期の景気回復を信じていた。横浜市が後年度の財政運営を強く意識したのは、市債の償還費用が増大し、新たな市債発行の考え方が求められた平成9年度の予算編成からである。

この間に、日本経済は国際的にも失速し、商社・銀行の倒産、生き残りをかけた企業の合併、人員整理などが進み、国中が閉塞感に包まれたが、市役所内で財政状況の悪化が理解され、危機感が共有されることは無かった。

ここ数年、財政難を理由とした事業の見直しや身近な改善例は積み上がってきたが、仕事の進め方やモノの考え方の変革にまで至ったとは言い難い。変革を当たり前のことと捉えられる個人は着実に増えているが、組織的には「大人の私」がまだ多くいる。

「平成17年度横浜市民意識調査」によれば、20年後の社会が「悪くなっている」と答えた市民は半数を超えている。これは26年前(昭和54年)の調査の倍近い数値であり、市民の将来予測は明るくはない。加えて、横浜の人口は今後20年間は増加し(高位推計値)、生産年齢人口は今年をピークに減少を始める。少子高齢化等による行政需要は益々増大し、一方で税負担者は減少を続けるということだ。

今、折りしも20年先を見据えた「長期ビジョン」を策定している。開港以来の進取の気風と「ミナト」から全国に発信を続けてきた横浜には、新しい自治体経営モデルと職員像を示すことが期待されている。

表2 横浜リバイバルプラン関連の主な成果

5つの新しい都市経営の指針		既存の仕組の改善、新たな取組・仕組づくり (網がけの項目は、本調査季報に掲載。数字は、掲載ページ。)		
<b>1 積極的な情報の公開と提供</b>		市長交際費全面公開	予算編成プロセスの公開と提供	土地開発公社所有地の時価公表
		全会計の市債残高公表	中期財政見通しの公表	ヨサンのミカタ発行
		政策決定プロセス(戦略会議・執行会議の概要等)の公表		パブリックコメント導入
<b>2 効率的・効果的行政の推進</b>	意思決定プロセスの明確化	都市経営戦略会議・執行会議	都市経営の基本方針 7	局区運営方針 7
	経営資源の最大活用とサービス向上	民間度チェック 67	横浜市立大学の独立行政法人化 23	公営交通事業のあり方検討 19
		市立病院の経営計画(港湾病院の指定管理者導入) 11	学校給食のあり方検討 27	
		動物園のあり方検討	外郭団体の整理統合	ISO取得
		ストックマネジメントの推進	PF1の推進	公共事業評価制度
		市民ニーズへの対応とIT化による業務プロセスの改善	コールセンター	市民の声事業
		税のコンビニ納付 ⇒ 税法改正へ		
		文書事務の電子化	電子申請	庁内イントラネット(YCAN)による情報共有
	庁内分権・区役所機能の強化	局再編	事業本部制	局区への包括予算配分 56
		民感区役所 36	土曜開庁 36	区役所独自のサービス向上の取組 36, 40, 44, 45, 46
		区組織の自律編成 31	区役所への予算権限拡大 31	窓口時間延長
		保育所、土木事務所、公園緑地事務所の区役所編入 31		
	公平・公正な行政	入札制度改革	特別滞納整理班 61	公正・公平な受益者負担
		敬老パスを希望者のみへの交付に改正		要望記録・公表制度
	組織風土改革	人事給与と制度改革 63	庁内公募制度 63	人事考課に基づく給与制度の導入 63
		人材育成ビジョン 63	アントレプレナーシップ事業 70	局区横断チーム 70
		改革推進委員会 70	改革パートナー 70	ハマリバ収穫祭 73
		副市長・副局長制度	市長ダイレクトメッセージ	カレーランチミーティング(職員と市長)
		夏のライフスタイル ⇒ 国のクール・ビズ	経営品質の取組 70	横浜型スケジュール管理 7
<b>3 持続可能な財政の確立</b>		予算のメリットシステム導入 55	広告事業導入 57 ⇒ 国も導入検討	公売オークション 61
		市債発行の個別条件決定方式の導入 60	ハマ債 5	ネーミングライツ導入 57
		公共施設整備費の削減目標(18年度までの3カ年で▲15%)		
		経常的経費の削減目標(18年度までの3カ年で▲10%)		
		市債発行抑制(前年度比▲8%)		
<b>4 民間の活力を引き出す環境の整備、経済活動の活性化</b>		創業・ベンチャー企業の支援	企業立地推進条例による企業誘致(日産本社等誘致)	
		ライフサイエンス都市推進	横浜港のスーパー中枢港湾の指定	東京芸大大学院映像研究科誘致
		水道メーター検針業務の民間委託	地下鉄駅業務の民間委託	学校給食調理の委託化
		保育所民営化	家庭ごみ収集委託化	指定管理者制度対象施設 787
<b>5 市民の力を活かすまちづくり</b>		協働推進の基本指針 47	提案型協働事業制度 50	地域まちづくり推進条例 50
		横浜ライセンス制度	市民活動支援人材バンク制度	ヨコハマ市民まち普請事業 50
		民間の政策研究を活かす仕組「横浜会議」 87, 91		市民活動共同オフィス設置
		G30推進 53		
		まちのルールづくり相談センター 47	よこはまの協働の森基金 47	森づくりボランティアの育成支援
		市民活動推進基金(よこはま夢ファンド) 47		地下室マンション条例 47 ⇒ 建築基準法改正へ
		カレーランチミーティング(市民と市長)	住基ネット横浜方式	罰則規定を含む個人情報保護条例

横浜リバイバルプラン