

自治体の経営改革

業務改善運動の役割と課題

岡崎 真弓

I はじめに

ここ10年の地方自治体を取り巻く環境は著しく変化している。

平成12年4月の地方分権一括法の施行に始まり、厳しい財政や地域経済の状況等を背景にして、総務省の「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」を受け、各地方公共団体においては、行財政経営改革の「集中改革プラン」¹の公表をはじめ、様々な手法による行政改革に取り組んでいる。旧合併特例法による平成の大合併以降、平成11年3月31日に3,232であった市町村数は、平成20年5月25日現在では1,788となっている。

一方、各地の地方自治体においても、「1990年代中盤以降、従来型の改革（定数削減、組織機構改革など）とは異なる改革（住民サービスの改善を重視する改革、NPMを標榜する改革、行政の役割転換を図る改革など）を掲げる自治体が現れてきて」（玉村雅敏2003, p. 192）おり、自治体の首長同士が連携して国の主導ではなく地方から国を動かしていこうとする「地方分権研究会」も発足されている。

こうした環境変化の中で、地方自治体に取り組むべき改革とは、従来のような国から示された改革方針に基づいて計画し、実行するというものではなく、それぞれの自治体に必要なものは何かを自ら考え実現していくものでなければならない。住民とともに地域にふさわしい政策や施策を新しく作り出していくためには、現在の状況をどうしたら変えられるか、どのように変えなければいけないか、なぜ変えなければいけないかということを地方自治体の職員自らが考えることが必要である。職員自らが考え、そして実行することができる組織や経営体質へと転換していくためには、職員自身が変わらなければならない。

その変革を促す有効なツールとして、全国の自治体に広がりつつある業務改善運動²の

1 集中改革プランについては、平成18年7月31日時点で、都道府県では47団体中45団体（95.7%）、大都市では全ての団体、大都市以外の市町村（平成17年度以降合併団体及び一部事務組合等を除く）では1,510団体中1,436団体で公表が行われている（95.1%）。

平成19年版地方財政白書—総務省より

2 このレポートでは、自治体において、民間企業におけるTQMやQCサークルに代表される仕事のやり方（Process）の質を改善する取組み、プロセス、マネジメントの向上を目指すものを、「業務改善運

意義について、先行事例である福岡市のDNA運動、尼崎市のYAA るぞ運動の3年間の取組み、および第2ステージの取組み事例から、業務改善運動の意義について検証してみたい。

II 福岡市の事例 ～DNA改革とDNA運動

1. 福岡市のDNA運動の概要

1998年11月15日の市長選の結果、3選を目指していた現職市長を破って、新人の山崎広太郎氏が当選した。

福岡市のDNA改革は、企業経営者、経営コンサルタントなどの民間人委員からなる「福岡市経営管理委員会」という新市長直属の諮問機関が設置されたことに始まる。経営管理委員会のメンバーは、外部の視点、民間企業経営者の視点に立って、市役所の仕事のあり方を見直すため、自ら各事業・施設の現場を巡って調査・ヒアリングを実施し、委員会の討議は事実と事例の分析に基づいて行い、観念論は極力排除した(下川 2004, p. 65)。このため、委員自らが、「各事業・施設の現場を巡って調査・ヒアリングを行って福岡市役所の現状把握に努めるとともに」(南 2007, p. 3)、1万人の全職員アンケート、局長インタビュー、分権市民の会へのインタビューおよびアンケートを次々と実施した(下川 2004, p. 65)。

「その結果、市民の声は、市役所にとって非常に厳しいものであったが、これらの問題点について、市職員もよく認識していることが明らかになった。市民、局長、職員の間の問題意識のずれはほとんどなく、アンケートで問題として出てきた項目は、5年前に実施した係長アンケートとほとんど同じであり、みんなが「おかしい」と思っていながら、変えられないという「事実」が判明した」(下川 2004, p. 65)。

福岡市はそれまでにも、「数次にわたる事務改善や行政改革の指針、行政組織の見直しの

動」と呼ぶことにする。

各地の自治体での取組みや内容はさまざまである。このレポートで取り上げる福岡市のDNA運動(DNA どんたく) — ()内は発表会の名称—、尼崎市のYAA るぞ運動(YAA るぞカップ)のほか、名古屋市—すみやか業務改善運動(なごやカップ)、摂津市—ATOMS運動(ATOMS運動報告会)、富士市—ChaChaCha運動(ChaChaChaグランプリ)、大阪市—職場改善運動(カイゼン甲子園)、京丹後市—全庁的業務改革改善運動(TAN5リンピック)、北上市—きたかみPing! Pong! Pang!運動(きたかみPing! Pong! Pang!祭)、豊橋市—全庁的業務改善運動「やるまい ええじゃないか!」(やるまい ええじゃないか!スタジアム)、福井市—改善王選手権(「コンペ・秋の陣」、「業革・冬の陣」)などの取組みがある。また、運動の形式をとらず、各職場での取組みの発表を行う機会を設けている事例では、横浜市—ハマリバ収穫祭、札幌市—元気の種コレクション、山形市—はながさ☆グランプリなどがある。

提言、さらには行財政改革大綱（1993年2月）、その改訂版である第二次行財政改革大綱（2000年7月）など、形式的には熱心に行政改革に取り組んできた（吉村 2003, p. 328）。

それにもかかわらず、変われなかった理由を、吉村（2003, p. 331）は2つ挙げている。

「第1に、方法論の欠如（WHATからHOWへ）である。」行政改革の計画書には見直すべき多くの項目があげられているが、「何が問題で、どのように解決するのか、目標は何か明らかではない。これでは、できたのかできなかったのか検証のしようもない。」

「第2に、リアリズム（FACT＝現場の重視）の欠如である。行政改革の計画作成は行政管理や行政改革部門が一括して行うため、」「集約の過程で真の課題は丸められ、観念論に陥りがちである。その結果、現場は当事者意識を失いやらされる側に回ってしまうのである。」

このように、経営管理委員会が、「そもそもなぜ改革が必要なのか、そして改革の先にあるべき行政の姿はどのようなものなのか、というところを事実と数字の分析を通じて明らかにし」（上山 2004）た結果、でき上がった提言がDNA2002計画である。『おかしい』と思っても変えられない市役所の体質そのものが問題の根源であると指摘したうえで、取り組むべきことは、市役所職員の意識であり、市役所の文化・体質そのものを変えていくことであり、さらに深く突き詰めると、福岡市役所そのものの遺伝子・DNAを変えていくというものであった（南 2007, p. 4）。

DNA2002計画は、『どうやって改革が実現するか』といった『HOW』を非常に重視している点にある。その根幹をなすのが、DNA運動とプロポーザル運動であった（下川 2004, p. 67）。

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」ことを目的とする。すなわち、組織や仕事の存在意義、目的、価値という根本に立ち返り、あるべき姿を問い直すミッション再定義の運動であると同時に、全庁的に現実課題解決の改善サイクルを回していくという総合品質管理＝TQM（Total Quality Management）運動である。

また、DNA運動の基本精神は、「D：できるからはじめよう」「N：納得できる仕事をしよう」「A：遊び心を忘れずに」で、市役所の組織風土と職員の行動様式の変革を意図した運動である。その実施プロセスは、運動のリーダー役である全課長クラスにDNA研修を実施し、職場ミーティングを経ながら、MOVEシート³に沿って「使命」「顧客」「成果」などを議論し、現状を見つめ直す。あるべき姿と現状とのギャップ、つまり改善に取り組むべき具体的な課題を洗い出す。その後、各職場で具体的な取り組みテーマを決定する。そして年度末に、その年のDNA運動の総決算として実施するのが全庁的発表大会

3 MOVEシートは、「Mission, Outcome, Value & Effectiveness」の頭文字を併せたもので、「自らの仕事の意味と価値を明示し、組織におけるメンバー共通のビジョン、方向性を確認するためのワークシート」。

「DNA どんたく」である（下川 2004, p. 67）。

DNA どんたくは、DNA チームが自らの活動を発表する場として開催するもので、「優れた取組みを発掘、共有して、褒め称えよう！」を基本コンセプトとしている。また主な開催目的として、①「活動の苦労や努力を幹部、上司、同僚が、“認めて”、“褒めて”、“励ましあう”場とする」②「優れた取組み（ベストプラクティス）を発表し伝える情報共有の場とする」③「実際に行動した人の話を直接聞くことにより、書面では伝えきれない思いなどを含めた質の高いコミュニケーションを図る場とする」というものである（下川 2004, p. 68）。

2. 福岡市の事例に関する考察

下川（2004）は、DNA2002 計画の主な特徴は次の3点であると述べている。

第1に、DNA2002 計画の策定に至る経営管理委員会の取組み自体が、民間企業における経営ノウハウの導入を強く意識していた。

第2に、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、改革の効果はきわめて限定的である。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。

第3に「上位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」、そして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主義の姿勢に貫かれており、「一部の突出を歓迎し支援する」というアプローチをとり、「従来の出る杭は打たれる」「護送船団方式」を放棄した。これは、出先や現場などでの改革が先行することを想定し、現場から中央へ改革を及ぼそうという戦略でもあった（p. 66）。

今日、各地の自治体で広がりつつある自治体業務改善運動のさきがけとなった福岡市で始まった「各課／施設単位の自立改革運動＝DNA 運動」（吉村慎一 2003, p. 334）について、1998年現職の市長を破って当選した山崎広太郎前福岡市長は、「YES から始めよう」という考えを職員が受け止め具現したものである」と語った⁴。「国から地方へ」「官から民へ」という大きな時代の要請の中で、官と民の垣根を越えた現場力が問われている。「DNA 運動」は、自治体職員が持つ専門的な知識や経験を、市民にとって信頼のよりどころであり、かけがえのないものとするために現場力を鍛え、組織風土や職員の意識、発想を変えるマネジメントのツールであり、「DNA どんたく」は、その実験場であり道

4 第9回 KGPM セミナー「福岡市役所の市政運営と DNA 革命」〔2007年9月1日 於 関西学院大学梅田キャンパス（アプローズタワー 10階）〕

場であった。DNA という言葉、“D”は“できる”、すなわち“CAN”この表現ができた（下線筆者）だけで、半分以上職場改善が成功したようなもの、下からの流れとそれを受け止めるリーダーの存在、上位下達の行政改革を下から持ち上げる運動となったことに意義があった（吉村慎一 2003, p. 334）。

DNA 運動は、従来の管理する組織⁵から、当事者である職員の自主的な学習を促進し、その相互作用を通じて持続的な変化を行う組織的能力を身に付けていく学習する組織⁶へのDNA 転換を促すものであった。

DNA どんたくは、そのネーミングや職員の職場における改善運動の発表とそのプレゼンスタイルも含め、各地の地方自治体の業務改善運動の見本ともなっている。

DNA 運動は、これまでの行政改革にはない手法で、職員の意識改革や職場風土の改革を促すとともに、CS 手法や業務棚卸などの行政評価手法を一般的なものにするなど、単なる業務改善にとどまらない成果を収めた。

Ⅲ 尼崎市の事例 ～YAA るぞカップ（全庁的改善改革運動）

1. 尼崎市事例の概要

尼崎市では2002年10月時点での収支見通しで、平成15～19年度（2003～2007年度）の5ヵ年で、約800億円の収支不足が見込まれていた。そこで、行財政の体質改善を進め尼崎市の再生と新しい発展を目指すため、2002年10月に「経営再建プログラム（素案）」を発表した⁷。2002年11月、任期満了に伴う市長選挙で、「尼崎を変えよう」と訴えた同市元市会議員の白井文氏（現在2期目在任中）が、3選を目指した現職の市長を破り当選した。同市は、既に1999年度から事務事業評価システムの研究を開始し、2001年度には行政コストの可視化による費用面の認識に重点を置いた「資源配分重視型BSC」による事業別決算評価を導入していた⁸。経営再建プログラムについてもこの事務事業評

5 テイラーを始祖とする科学的管理を実現する「管理する組織」では、一握りの人間が学習しその他は、作業として労働することに役割が限定されていた。

6 学習する組織（LO：Leaninng Organization）を提唱したのは、マサチューセッツ工科大学のピーター・M・センゲ教授で、「The Fifth Dicipline」の中で、「あらゆるレベルのスタッフの意欲と学習能力を活かすすべを見出した組織」を実現するための方法論として5つの学習領域（ディシプリン）を提示した。

7 「尼崎市の再生と発展をめざして」尼崎市〔2007年4月〕（PDF 1443.7KB）
http://www.city.amagasaki.hyogo.jp/dbps_data/_material/_localhost/sosiki/005/H1502saikenpuroguramu.pdf

8 同市では、2001年度に、第二次基本計画も策定されており、事業・業務施策体系整理表により予算体系事業と施策体系事業の整合、関連付けが行われている。

価の精緻な分析を踏まえたプログラムとなっていたことから、前市長時代の経営再建プログラムに修正を加えたうえで引続き⁹、同市は「尼崎市経営再建プログラム基本編・改革改善編（15年2月）」に基づき経営再建に取り組むこととなった。尼崎市経営再建プログラムにより、増大した行政規模を、市の体力に見合う規模に見直し、安定的な行財政の運営体制を確立するためには、常に変革を意識する組織風土の醸成、職員の意識改革のための仕組みを導入する必要性に迫られていた。

「YAA るぞ運動」の取り組み導入にあたって、導入から運動の取り組みを担当した「やあるぞ吉田」氏（当時 同市行政経営推進室調整課係長）は、白井市長が就任後、市民の方々との対話をしようとして実施したタウンミーティングが落ち着いた頃「尼崎市経営再建プログラム基本編・改革改善編（15年2月）」を公表し、「事務事業評価システムの部分で何か身近な改善ができないかということになり」、「福岡市がやっていた『DNA 運動』を勉強して尼崎市でもやってみないかということになり」、「一度勉強してくれないかということになり」で、福岡市の『DNA どんたく』の報告書を読ませてもらったが、そのときに、こんなこと役所でやっていいのかなというのが第一印象」（吉田 2005, p. 34）と振り返っている。

学生時代の文化祭のようなノリで、楽しくて、しかも成果をあげている。そこで、氏は、実際に報告書に出ている区役所の現場を視察し職員の話聞き、第3回「DNA どんたく」を前日の午後の準備から手伝い、リハーサルからまのあたりを見て実行委員会の打ち上げまで連れて行ってもらう。その中で、「DNA どんたく」「DNA 運動」のノウハウを教わり、プラスアルファの味付けをして取り組んだのが「YAA るぞ運動」である（吉田 2005, p. 34）。

こうして、平成15年度から17年度まで、全ての職員が自らの仕事の価値と意味を認識し、職場（課）における課題を見つけるとともに、自ら積極的に課題の解決に取り組み、業務の改革改善につなげていく力を高めていく（下線筆者）ための導入時期と位置づけ、職員への浸透を目指して「YAA るぞ運動」（全庁的改革改善運動）が実施された。

「YAA るぞ運動」という名称は、平成15年度施政方針で示された「夢、アシスト、

尼崎市の事務事業評価（資源配分重視型BSC）については、下記参照。

・長谷部英司 増田昭雄 森口清磁〔2004〕第4章、今村彰昭 岡西勝義〔2005〕第5章
また、市のホームページでも毎年結果が公表されている。

http://www.city.amagasaki.hyogo.jp/si_torikumi/005zimuzigyoku/index.html

9 平成15年度改革改善の取組については下記URL参照

尼崎市経営再建プログラム基本編・改革改善編（15年2月）（PDF 1424.6KB）

http://www.city.amagasaki.hyogo.jp/si_torikumi/005saiken/005kakunendo.html

（平成15年2月時点修正版の概要）（PDF 91.9KB）

http://www.city.amagasaki.hyogo.jp/dbps_data/_material/_localhost/sosiki/005/H1502syuseigaiyo.pdf

（平成15年2月修正版における修正点）（PDF 14.1KB）

http://www.city.amagasaki.hyogo.jp/dbps_data/_material/_localhost/sosiki/005/H1502syuseiten.pdf

あまがさき。」の頭文字である「Y」「A」「A」をとり、「改革改善を“やるぞ”」「改革改善することが“あるぞ”」の思いを込めて名づけられた。チームワークのスポーツであるサッカーに因んで、組織をサッカーチームになぞらえ、局長は“オーナー”、部長は“監督”、課長は“コーチ”、主に課長補佐以下の活動推進者を“キャプテン”という親しみやすいネーミングにより、役割分担を分かりやすくし、ボトムアップ型の改善改革の推進を目指した。

YAA るぞ運動の基本方針は、

“や” やらされるのではなく、自ら進んで「やる」

“あ” あきらめないで、とにかく「やってみる」

“る” ルックアップを忘れずに「やっていく」

“ぞ” ぞっこん楽しみながら「やりつづける」

することとなっており、自発性・積極性、チャレンジ精神、向上心、楽しみながら(ぞっこん) 継続をキーワードに組み立てられている。

また、取り組みの総決算として、成果を発表する「YAA るぞカップ」を開催し、ブロック予選を突破した発表参加の16チームと局から選抜された書面参加の16チームが「グランプリ」や「報告大賞」を目指す。「YAA るぞカップ」開催の目的は、運動の先輩市である福岡市の「DNA どんたく」の目的である①活動の苦労や努力を幹部、上司、同僚が、“認めて”、“褒めて”、“励ましあう”場とする。②優れた取組み(ベストプラクティス)を発表し伝える情報共有の場とする。③実際に行動した人の話を直接聞くことにより、書面では伝えきれない思いなどを含めた質の高いコミュニケーションを図る場とする。に加え、④いい取組みをマネすること(下線筆者)となっている¹⁰。

YAA るぞ運動の特徴の一点目は、わかりやすさと参加者のモチベーションをあげる工夫(楽しみながら、褒める)である。同市が取り組んできた過去の「示された処方箋に基づき自らやる意思のないままやらされている今までの行政改革とは違い、みんなに楽しみながらやってもらう」(吉田 2005, p. 35)ということを理解してもらうため、職場の活動推進者を対象とした最初の研修で、まずはチーム名からこだわってほしいとお願いした。その結果、事務局も感心させられるネーミングが多数あり、まずは成功と感じた(吉田淳史 2005, p. 35)¹¹。

10 筆者が見学に参加していた第3回「YAA るぞカップ」では、白井市長が、福岡市の「DNA どんたく」をまねっこすることで、尼崎市の「YAA るぞカップ」は、尼崎市にとって素晴らしい改善改革の取組みとなったと挨拶されていたのが印象的である。実際に見学して、その熱気と職員の元気に圧倒され、その場を共有できたことに大変感動しその場でその時間を共有できた幸運に感謝した。また進行にあたっては、大会当日の発表参加者への、事務局の細やかな心遣いが伺われた。

11 第1回の提案から、その一例を挙げると、「^{キャデ}CAD いさん、図面ちょうだい！」—教育委員会施設課の市の所管する学校園90施設の手書き図面を空いている時間にCAD化していこうという取組み、「資産4×3＝活用」—地下1階地上3階の図面をエクセルデータにし建物内の書類・備品が、部屋をクリックすると画面上に出ようIT化した市政情報センターの情報政策課の取組みなどである。

2点目は、基本研修を徹底して行ったことである。年度当初に、YAA るぞ運動に取り組む主旨や意義を理解してもらうため、局長から課長級、課長補佐級以下の研修を分けて実施した。すべての研修に市長、助役いずれかが参加し、エントリーを奨励するメッセージを直接伝えることで、職員に対する市のトップの姿勢を示した。

3点目は、4月のオープニングから年度末の発表にいたるまで、様々な工夫がなされていることである。

たとえば、年度途中でユニークな取組み、努力している職場へ、市長、助役、収入役が直接現場に訪問する機会（市長が「ゴー」、助役・収入役の「どう」）を設けたこと。取組み途中で市のトップ層と取組み内容について、直接意見交換や励ましをもらうことで、さらなる挑戦意欲の発意や職員のモチベーションの継続につなげていた。

その他、経営推進会議で3役（当時は市長と両助役）からの実施宣言、参加チームや取組みを紹介する「YAA るぞ通信社」のスタッフ募集、市長のメールマガジンでの「メールでエール」、「やあるぞ通信」の発行¹²、「みんなで選ぶ第1印象グランプリ」の実施、支援体制としてコンサルタント、事務局からの職場訪問（YUーくぞ職場）。報告書による参加方式や、参加受付をロスタイムまで設けて、参加チームなどの情報を発信しながら参加を促したり、第1印象で選ぶグランプリ、ブロック予選や、ファイナル枠など、楽しみながら、エントリーしている課だけではなく、していない課の職員も参加できる工夫が随所にされている。

第3回「YAA るぞカップ」では、尼崎市の職員と26の自治体から300人以上が参加、発表チームは尼崎市の16チームのほか、第2回メイドインアマガサキでグランプリを受賞した地元企業や、京丹後市、山形市役所は自治体での取組みを紹介、名古屋市、大阪市は代表チームによる発表を行った。

YAA るぞ大会参加者は初年度が113チーム1,915名、2年目が、76チーム1,361名、3回目のファイナルが、64チーム1,128名と延べ253チーム4,404名となり、参加率（参加対象となる200職場の内、参加経験のある職場数の占める割合）は3回目のファイナルでは81%となっている¹³。

事業の成果の特徴としては、①維持管理業務における業務改善、②事務職場における業務改善、③顧客志向に基づく業務改善、④市民との信頼関係構築による業務改善の取組みがあったことであるが、回を重ねるごとに「自分の身の回りのできるごと」から、市民、事業者、他の自治体職員等との「協働での取組み」に改善内容が発展したことである。

また、保育所、上下水道場、クリーンセンター（清掃工場）などのいわゆる出先部門において取組み意欲の高さと成果が目立った。

12 「やあるぞ通信」は3回の取組みを通じて50号発行された。

13 尼崎市「YAA るぞ運動 自己評価書」より。

さらに、「現場発意にふさわしい」取り組みが多かったことや、レセプト分析、就労支援などの従来の行政改革ではみられなかった事前予防型の取り組みが行われた。

2. YAA るぞカップから NEXT ステージへ

尼崎市では、YAA るぞ運動取組みの成果と反省を踏まえ「普段から通常業務でニーズを考え工夫改善」をテーマに、さらなる職員の意識改革、チャレンジし続ける職場風土の醸成の「継続」と「定着」に向けて全庁的改革改善運動に取り組んでいる¹⁴。2006年度からの3年間は、YAA るぞ運動の経験を踏まえた次の段階（2nd ステージ）と位置づけ、良い事例を見て、学び、共有し、称えあう、ベストプラクティスに学ぶために、各局の代表による「普通ニ改善」大発表会を開催し、市民へも広報し参加（見学）を呼びかけている。

IV 業務改善運動の意義

1. 業務改善運動の意義

福岡市の DNA 運動に始まった自治体における業務改善運動の意義とは何だろうか。

自治体職員による業務改善運動とは、「明確な定義はおそらくないが、『現場で汗をかいている職員自らが、業務の進め方や職場環境を改めて見つめ直し、より良くしていく（改革改善する）職場単位での実践活動』と捉えてもらえればよい。」（島崎 2007, p. 66）との示唆もあるが、筆者はむしろ島崎氏が、業務改善運動のさきがけとなった福岡市の取組みから継承されている特徴として指摘されている（島崎 2007, p. 67）、

- ①全ての職場・職員に自らの業務を振り返る機会を提供する
- ②取り組みの考え方を親しみやすいキーワードやネームミングで示す
- ③提案のみではなく実践を伴った職場単位の活動となっている
- ④多額の予算をかけず知恵をだしている（職員が汗をかく）
- ⑤活動の成果を庁内外で共有し、互いの健闘を讃えあう発表の場を設ける

に加え、

⑥オフィシャル（公式）と非公式の場で取組みを支え、支援する仕組み（または人）が

14 1年目の2006年度は、89チーム、1,798人が参加し、3月に発表大会を行った。2007年度は、2月1日に、尼崎市教育総合センターで発表大会が開催される。

存在する

⑦取り組みを通じて他の自治体と情報交換、交流がなされている自治体における業務改善あるいは改善の取り組みである（下線筆者）と、定義したい。

従来の行政改革は、コストカットを主眼にしたどちらかといえば「上位下達」による指示・命令であり、削りしろを生み出す「苦しみ」を伴う改革のみであったといえる。業務改善運動は、①行政改革を補完する役割を担い、②現場をもっとも知っている職員自らが、③職場単位で業務の進行や現場環境を見つめ直し、④「分権的」「現場発意」による取り組みで、⑤職員が「自主的」に「楽しみ」ながら考え、「進んで」活動をするにより、改革改善を実践していく。

業務改善運動は、自ら取り組む主体性を育みやすく、活動を通して達成感や職場での連帯感が、職員満足やモチベーションを高めやすい（島崎 2007, p. 66）。

また、従来の行政改革がもたらした閉塞感の蔓延やツールの導入が単なるアリバイづくりにならないための、単に評価し公表するだけにとどまらず、業務を根本的に見直すマネジメントツールであるといえる。

大住（2003）は、NPMの第1要素である「業績／成果主義（志向）」は、個々の施策・事業レベルの発想を「手続き主義」から「成果志向」に転換するための制度的な工夫であり、「『Check → Action』のプロセスが確保できれば十分」であり、「必ずしも行政評価のツールが不可欠というわけではない」。福岡市のDNA運動は「行政評価のツールとはべつのルートからのものであった」が、「改革案を前向きに実施につなげていくため」の「制度的工夫」が「福岡市経営改革委員会の仕掛けだった」と述べている（p. 7）。

また、「改善運動の実現を妨げるような中間層の抵抗を排除するため、市長からの指示に転換するためのフレームワークを入れたのである」（大住 2003, p. 7）。

日本においては、ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）¹⁵は、①行政評価の制度を導入することからはじまり、ボトムアップ型・内部管理型の、②評価の指標化（客観化）、③計画へのリンク、④予算へのリンク（大住 2002, p. 192）を目標としているものが基本的である。また、単にNPMの個々の手法—PFIなどの民営化手法の導入を、改革計画に位置づけているところもある。

NPMのシステムは、導入そのものが目的とされ、計画に位置づけられるべきものではない。従来の科学的管理型である「総合行政」から、目標管理型の「戦略行政」への転換のためのフレームワークであり（大住 2002, p. 5）、業務改善運動は、現場の取り組みにおいて、まさにPDCA（Plan Do Check Action）を体現し、自治体という組織が、「自らの知の型を意識し、組織の創造プロセスを活性化し」（野中・紺野 2005）、変革する過程

15 ニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management）理論とは、1980年代の半ば以降、英国・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革新的な行政運営理論である（大住 1999, 第1章）。

において、知的鍛錬による知識創造の方法として機能したといえる。

福岡市や尼崎市で行われたチーム名からこだわったネーミングの手法は、まさにコンセプトの実践化における伝達・移転のための物語（ストーリーテリング）の知となっている（野中・紺野 2005, p. 212）。「ここでいう『物語』は、ナレッジワーカー自身がその知を語ったり、顧客の語ることを聞くことで、『場』やコミュニティで共有したり、伝播させていく、という物語本来の役割を言」い「昔話（成功物語）を語るのではなく、自分自身の経験（主観的事実）を再構成すること」（野中・紺野 2005, p. 212）である。発表する側は、他の職員や市民の前で、改善改革の物語を語ることにより、見る側は、追体験することにより経験の知（暗黙知）を得るのである。

第1回「YAA るぞカップ」において、福岡市代表チーム発表者の馬場章弘氏は、福岡市のDNA運動は、市民サービスの向上や経費節減を目標にスタートしたが、当初の目標達成だけではなく、その取組を市民に公表しながら行ったことが、結果的に市民の共感を呼び、職員のモチベーションアップ、人材開発といった効果を生み出し、さらには元気な福岡市を全国に情報発信し、福岡市のイメージアップに大きく貢献した」と述べている。

福岡市のDNA どんたく、尼崎市のYAA るぞカップに特徴的なこととして、他の自治体との積極的な交流があげられる。福岡市のDNA どんたくでは、開催当初から、他の自治体の取組みの紹介や、見学者を受け入れ交流していたが、市民、マスコミに対しても徹底的な情報公開の姿勢で対応していた¹⁶。

尼崎市のYAA るぞカップでも、当初から他の自治体から優秀事例の発表や取組みの紹介、他の自治体からの見学者を招き交流を重ねることで、共感や情報交換の場としてさまざまなスパイラル効果を生み出し、尼崎市役所の中だけではなく他の自治体へ、業務改善運動を広めていくことになった。「平成15年度 やあるぞ宣言」（図1）の宣言通りに、業務改善運動のまさに伝道士として、60以上の自治体等からの依頼に応え、研修会や講演を行ってきた。

そして、また業務改善運動を内外から支えたものとして他の自治体との情報交換や交流の場であるオフサイトでのネットワークが存在したことも見逃せない¹⁷。

16 2001年2月16日に開催されたDNA どんたくには、職員のほか全国の自治体からの見学者やマスコミなど約400人が参加し、「どんたく」という名にふさわしい、前向きでかつ遊び心のある、大きな感動を巻き起こすイベントとなった（上山 2003, p. 7）。

17 「フォーラム KGPM」は、関西学院大学アカウンティングスクール自治体会計コースを担当する教員有志が運営委員となって、行政経営に関する自治体職員の「生涯学習」のサポートと、自治体職員間のネットワーク形成を目的として2005年5月に設立された。セミナー、勉強会、エクステンションの開催、メーリングリストを通じた情報交換などの活動による行政経営に関する自己研鑽とネットワークを形成し、自治体職員が、日々の業務に熱い情熱でまい進することを、サポートしている。2008年5月現在で、自治体職員の会員数は、600名を超えている。<http://ishihara.t.mepage.jp/kgpm/index.html>

自治体を超えた職員同士のネットワークは、「自治体職員有志の会」「いちゃりば（沖縄県）」「はっば隊（西宮市）」「チョウチョの会（滋賀県）」「横浜火種の会（横浜市）」など、全国や各地域で広がっている（元吉 2007, p. 19）。

「平成 15 年度 やあるぞ宣言」

「YAA るぞ運動」は、私たちがそれぞれの職場で課題を見つけ、自ら進んで問題解決に取り組み、業務の改革改善につなげていく運動です。

この運動は今年始まったばかりですが、113 チームがそれぞれ取組を行い、さまざまな成果をあげています。このチームの代表として、私たちの取組が評価され表彰されたことは、大変うれしく誇りに思っております。私たちは、第 1 回「YAA るぞカップ」の受賞者として、今後も引き続き取組を進めます。

私たち 21 チームのキャプテンは、先ほど「やあるぞ職人」に任命されました。私たちは、「やらされるのではなく、自ら進んでやる」、「あきらめないで、とにかくやってみる」、「ルックアップを忘れずにやっていく」、そして「ぞっこん楽しみながらやりつづける」という「YAA るぞ運動」の基本精神の伝道者として、私たちの取組とともに「YAA るぞ運動」の精神を尼崎市役所に広めて参ります。

本日ご参加いただきました自治体の皆さん、この運動の輪を各自治体に広げていただき、連携できればと思います。私たちにできることがございましたら、喜んで協力させていただきます。(下線筆者)

図 1 第 1 回「YAA るぞカップ」報告書より

2. 従来の事務改善制度との比較

各地の自治体においては、事務改善や、業務改善の提案制度を規則等で設置していることも多い。鳥崎氏は、業務改善運動は単なる提案にとどまらず既に改善策を実践しているところに大きな違いがあると指摘している。

尼崎市においても、「YAA るぞカップ」での表彰については、従来からの職員表彰規定を活用したものである。したがって、業務改善運動は、従来から制度化されている職員提案制度と業務改善運動とは違いを対比するのではなく、むしろ、運動に取り組むことにより業務を可視化し、職員自らが振り返る機会をより親しみやすく提供するための創意工夫がなされたことにより、従来制度を真に使えるマネジメントツールとして蘇生したものといえる。

さらに、結果としての業績に対しての評価を行うのではなく、取組み途中での助言、他の職員や職場との交流によりさらなる意欲や改善へとつながる活動や取組み自体を支え、支援する仕組みとなっている。単に表彰するだけでなく、活動の成果を庁内外で共有し

互いの健闘を讃えあう発表の場とすることにより、他の自治体と情報共有や交流が行われることによる、さらなる意識改革やモチベーションの向上、組織の活性化にも成果をあげている。

3. 業務改善運動の課題と展望

これまで見てきたように、業務改善運動は、自らが「気づき、考え、行動する」(大泉 2007, p. 62) することにより、職員の意識改革を促す。業務改善運動は、日々やり続けることにより、『知識+行動力+知恵=改善力』(酒井・矢野 2007, p. 173) が、自治体における経営戦略への転換の重要なツールとして機能する。しかしながら、自治体においては、「改善力」を維持しやりつづける (下線筆者) ことに、民間企業とは違うリスク、すなわち、首長の公選制や議会の存在、公務員という制約がある。

福岡市では、前市長の在任中、6回開催された「DNA どんたく」であるが、DNA 運動はそのネーミングから活動すべてにおいて、圧倒的なインパクトを与えるものであったがゆえに、首長の交替があった2007年度は、開催されていない。

「YAA るぞ運動」から、NEXT ステージへステップアップした尼崎市においても、この間に首長選挙があり、敢えて現職市長との直結イメージを払拭し、職員の意識改革、チャレンジし続ける職場風土の醸成の「継続」と「定着」につなげるために、「普段から通常業務でニーズを考え工夫改善」という練りこまれたネーミングを採用したとも考えられる¹⁸。

YAA るぞカップ参加者へのアンケートでは、発表を聞いて参考になったとの回答が第1回から第3回では、65%⇒76%⇒83%と、非常に高い達成感や充実感が得られた結果となっている。尼崎市の事例では、業務改善運動を継続し定着することにより、自治体の組織内部だけではなく、取組が受益者である市民や地域との関わりを重視したものや、各職場間の交流、他の自治体との連携による業務マニュアル作成などへと、改善内容が着実に進化・発展しており、職場満足が、ひいては、市民や顧客満足の向上につながるものであることを如実に示している。

全国の自治体の業務改善事例の発表会として、昨年山形市で開催された、「ALLJAPAN やまがた☆10 (スタート)」^{スター}に続いて、2008年3月24日には、第2回目の尼崎★14 (JUICY)^{ジュシー}が、尼崎市で開催された。当日事例発表を行った自治体は14自治体であったが、年度末という時期にもかかわらず、札幌から長崎まで、約400人の自治体職員が事例発表を見るために尼崎市に集まった。スタッフも発表者も審査員・コメンテーターも見学者も、会場全体が共鳴の熱気に包まれた。尼崎市の立石氏は、「この共鳴を会場で共有し、小さなことでも実行に移す方が1人でも増えること、それが成果であり、

18 2007年11月の選挙で、現職の白井市長が圧勝し、2期目となった。

評価に繋がる」と、大会後、フォーラム KGPM¹⁹で、述べられている。

当日、コメンテーターとして参加しておられた山崎広太郎氏（前福岡市長）は、自治体の職員が業務改善運動に取り組み、自ら動くことによって、三つのこと、

- ①市民の共感を呼び、市民との協働による市政運営が可能になる。
- ②分権化の地方からの運動の原動力となり、かつ、しっかりとした受け皿となる。
- ③市民や民間との協働により、地域おこしが活発となり、わが国の分極化の核となる。が可能になると言われた²⁰。

自治体における業務改善運動の継続が、市民や地域との関わりをより深いものにし、他の自治体との連携やコラボレーションへと発展することにより、自治体特有の制約を超えた、新たな地域の経営力となることを期待したい。

19 脚注 17 参照。

20 山崎広太郎の毎日日曜日日記 3月28日参照。 <http://hirotaro09.exblog.jp/6945786/>

引用・参考文献

- 平成 19 年版地方財政白書—総務省
尼崎市「YAA るぞ運動 自己評価書」
「尼崎市の再生と発展をめざして」尼崎市〔2007 年 4 月〕(PDF 1443.7KB)
http://www.city.amagasaki.hyogo.jp/dbps_data/_material/_localhost/sosiki/005/H1502saikenpuroguramu.pdf
- 尼崎市の平成 15 年から 19 年度における改革改善の取組については下記 URL 参照。
平成 19 年改革改善取組（案）（19 年 2 月）(PDF 185.9KB)
http://www.city.amagasaki.hyogo.jp/dbps_data/_material/_localhost/sosiki/005/H19.02torikumi.pdf
平成 18 年改革改善取組（案）（18 年 2 月）(PDF 182.9KB)
http://www.city.amagasaki.hyogo.jp/dbps_data/_material/_localhost/sosiki/005/H18.02torikumi.pdf
17 年度改革改善取組（案）（17 年 2 月）(PDF 162.5KB)
http://www.city.amagasaki.hyogo.jp/dbps_data/_material/_localhost/sosiki/005/H17.02torikumi.pdf
平成 16 年度改革改善取組（案）（16 年 2 月）(PDF 243.9KB)
http://www.city.amagasaki.hyogo.jp/dbps_data/_material/_localhost/sosiki/005/H16.2.pdf
平成 15 年度改革改善の取組
尼崎市経営再建プログラム基本編・改革改善編（15 年 2 月）(PDF 1424.6KB)
http://www.city.amagasaki.hyogo.jp/si_torikumi/005saiken/005kakunendo.html
（平成 15 年 2 月時点修正版の概要）(PDF 91.9KB)
http://www.city.amagasaki.hyogo.jp/dbps_data/_material/_localhost/sosiki/005/H1502syuseigaiyo.pdf
（平成 15 年 2 月修正版における修正点）(PDF 14.1KB)
http://www.city.amagasaki.hyogo.jp/dbps_data/_material/_localhost/sosiki/005/H1502syuseiten.pdf
- 今村彰昭 岡西勝義「第 5 章 尼崎市の執行評価と事業別決算—行政コストの可視化と分析—」〔2005〕
『自治体行政評価ケーススタディ』石原俊彦編著。
上山信一「わが国自治体の「行政革命」——三重県庁と福岡市役所—」第 5 回福岡市の DNA2002 計画
<http://www.pm-forum.org/ueyama/article/gyousei-kakumei5.pdf>
大泉信一「小さな改善から大きな改革へ—業務改善改革運動—」『地方自治職員研修』2007 年 4 月号。
大住荘四郎〔1999〕『ニュー・パブリック・マネジメント—理念・ビジョン・戦略』日本評論社。
大住荘四郎〔2002〕『パブリック・マネジメント—戦略行政への理論と実践』日本評論社。
大住荘四郎〔2003〕『NPM による行政革命—経営改革モデルの構築と実践』日本評論社。
大住荘四郎「自治体への戦略マネジメントモデルの適用」(ESRI Discussion Paper Series No. 157)
〔2006 年 2 月〕
http://www.esri.go.jp/jp/archive/e_dis/e_dis160/e_dis157a.pdf
- 酒井貴光 矢野弘『今日から使える図説「トヨタ式カイゼン」実践マニュアル』2007、イースト・プレス。
島崎耕一〔2007〕「公共経営 / 新しい公共の担い手と公の責任、カイゼン運動からはじめる自治体経営革新 ~あなたが変われば役所が変わる~」『季刊 政策・経営研究』2007 vol. 2
下川祥二「第 3 章 福岡市の戦略経営とバランス・スコアカード」
野中郁次郎+紺野登〔2005〕『知識創造の方法論—ナレッジワーカーの方法論—』東洋経済新報社。
長谷部英司 増田昭雄 森口清磁「第 4 章（第 4 項）札幌市のトップ・マネジメントとバランススコアカード」IMPMP バランス・スコアカード研究会（著）石原俊彦（編著）〔2004〕『自治体バランス・スコアカード』東洋経済新報社。
マイケル・ハマー&ジェイムズ・チャンピー〔2002〕『リエンジニアリング革命』野中郁次郎=監訳、日本経済新聞社。
増田昭雄「行政経営改革の限界と可能性」関西学院大学院 2007。
<http://kgsaint.kwansei.ac.jp/masudal.ppt>
南昌則 2007 行政経営改革先進自治体調査報告『自治体経営改革の本髄を福岡市役所に学ぶ』。
元吉由紀子〔2007〕『どうすれば役所は変わるのか』日本経済新聞社。
山内弘隆、上山信一編著〔2003〕『パブリックセクターの経済・経営学』〔第 5 章 NPM とは何か〕。

- 山内弘隆、上山信一編著〔2003〕『パブリックセクターの 経済・経営学』〔第11章 自治体の経営改革—福岡市の挑戦：DNA2002計画〕NTT出版。
- 吉田淳史、高寺秀典、北村幸司〔2005〕「マッセおおさか 事例研究自治体現場の最前線に学ぶ 講演録」第2回（平成17年1月12日実施）庁内改善運動と職員意識改革～尼崎市における「YAA るぞ運動」の取組み～ 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センター。
- 吉村慎一 「第11章 自治体の経営改革—福岡市の挑戦：DNA2002計画」、IMPバランス・スコアカード研究会（著）石原俊彦（編著）〔2004〕『自治体バランス・スコアカード』東洋経済新報社。
- DNA計画～福岡市～
http://www.city.fukuoka.jp/cgi-bin/odb-get.exe?wit_template=AK06022&WIT_oid=p090e1Ux90292Y8e7RmBD90Rkq1sDv3aDHck&Bt=AM04022