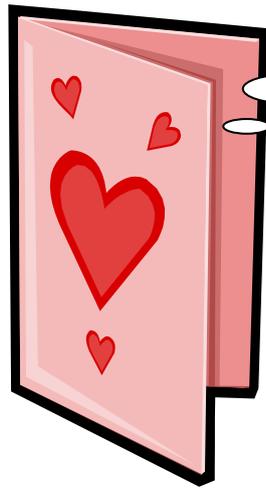


行政課題研究報告書



平成18年度行政課題研究報告

テーマ

「行政サービス提供のための体制を考える」

～ 市民の視点からサービス提供のあり方を見直す～

はじめに

第1章 サイレント・マジョリティ

第2章 視察概要

第3章 職員の意識

第4章 提案

おわりに

| | |
|-------------|--------|
| 保健福祉部生活福祉課 | 植田 智之 |
| 総務部納税課 | 長谷川 朋子 |
| 建設部道路管理課 | 渡邊 知恵 |
| 市民病院事務局 | 福田 元彦 |
| 上下水道局上水道工務課 | 濱田 聖 |
| 総務部市民税課 | 浅田 聖二 |

「行政サービス提供のための体制を考える」

～市民の視点からサービス提供のあり方を見直す～ 研究の概要

1．研究をはじめるにあたって

地方分権が実践の段階に入った今、自治体においては、自己決定、自己責任のもと、多様なニーズに的確に対応していくことが求められています。

私たちは、まず行政サービスとは何なのか、どんな性質をもっているのかを調べました。

これから求められる行政サービスは、素早く市民ニーズを把握し、それに対応する施策・事業へと展開していくことが大事です。そのためには市民からより多くの情報を収集しなければなりません、普段から積極的に意見を言うのは、ごく一部の少数の人です。

そこで、普段から意見を言わない、いわゆる声無き市民のニーズを把握する必要があると考え、「サイレント・マジョリティ」について調べました。また、「サイレント・マジョリティ」のニーズを把握し、政策に生かすために、どのような体制を整えるべきかについて考えました。

2．サイレント・マジョリティ

サイレント・マジョリティの持っている心に秘めるニーズに応えることができれば、自治体へ意見を述べる市民からのニーズだけではなく、より多くのニーズを取り入れることができ、市民のために行政がすべきことを的確に把握することができるのではないかと考えました。

そこで、三菱総合研究所が考案したAICDAモデルを参考にし、研究を進めました。そして、サイレント・マジョリティになるきっかけは情報のあり方や、市民とのかかわりに関係があることを知り、それを改善することによりサイレント・マジョリティを減らすことができるのではないかと考えました。

さらに、私たちは自分たちにとっても重大なことに気づいたのです。それは、私たち自身もサイレント・マジョリティだったということです。

3．他市の取り組み

サイレント・マジョリティを減らすため、情報提供のあり方等について、そ

これらの体制がなぜうまく機能しているのか、どのようなしくみになっているのか、守谷市・八王子市・株式会社三州足助公社、厚木市を視察しました。

さらに、しくみと意識を結びつけ、行財政改革を行なっている八王子市へ、私たちが考える体制へのヒントがあるのではないかと考え視察しました。

そして、それぞれの市、会社で取り組んでいる仕事に対する意識が高く、また、職員、社員同士で意識の共有がはかられていることがわかりました。

4 . 職員の意識

視察を終えて、体制よりも職員の意識に問題があるのではないかと考えました。私たち職員の意識を変えるためにはどうすればいいのか、行政課題研究にかかわることで、自分たちの意識がどのように変化したのかを振り返ってみました。そして、普段業務のなかで意識することがなかったことに気づき、自分たちの意識が変化していくのを実感しました。

また、職員の意識についても身近な職員に総合計画などの内容について知っているか否か、聴き取り調査を行ないました。結果は、自分には関係がない、上司が勝手に決めたこと、知らなくても業務に支障はないということが主な理由で、大半の人は詳しい内容まで知らないといった状況がわかりました。しかし、自分に関係があることは知っている人も多く、職員を積極的にかかわらせていく環境を作っていくことで、職員の意識改革が起こりうる可能性があると考えました。

5 . 提案

職員を積極的にかかわらせるためには、かかわらせるための仕掛けが必要となります。その仕掛けとして、私たちの提案は、中央集権から地方分権への社会変化、時代の流れにヒントを得て、「庁内分権」という体制を提案します。

自分に関係する業務にかかわらせることが意識改革につながりやすいと考え、担当業務のなかで意識することのなかった本市のビジョンと担当業務の結びつきに気づかせます。また、管理職と話し合いを持ちながら、職員が実施計画の作成に関わるようにすることで、管理職と職員が理解し合い、意識の共有を図るようにします。

管理職主導型の体制で行なわれていた職員が、ただ単に言われた仕事をこなすのではなく、自ら積極的に考え行動するようにし、職員が市民のニーズを取り入れ、行動することにより、行政主導型から市民主導型の行政運営へ変えて行こうということです。

「行政サービス提供のための体制を考える」

～市民の視点からサービス提供のあり方を見直す～

はじめに

行政サービスとは、地域住民が一生（胎児～墓場まで）安心して快適に暮らすことができるように自治体が行うサービスです。子育て支援、障害者支援、国民健康保険、介護保険、生活保護、教育、上下水道、道路事業、環境保全、消防など市民の日常生活にかかわる様々な分野に及んでいて、地域最大のサービス業と言えます。そして公平・公正であることや公共の福祉に反してはならないという性質も持っています。

これから求められる行政サービスは、時代に応じた市民ニーズを的確に把握し、それに対応する施策・事業を素早く実施していくことが大事です。そのためには市民から、より多くの情報を収集しなければなりません。しかし、自治体に対して普段から積極的に意見を言うのは、ごく一部の少数の人です。そこで、大多数の普段から意見を言わない、声無き市民のニーズを把握する必要があると考え、「サイレント・マジョリティ」について調べました。また、「サイレント・マジョリティ」のニーズを把握し、政策に生かすために、行政組織としてどのような体制を整えるべきかについても考えました。

第1章 サイレント・マジョリティ

サイレント・マジョリティとは、声無き多数派、沈黙の大衆、潜在的市民などと言われていて、言い換えれば市の政策に意見や要望を表明しない、したくない市民のことです。意見や要望を表明しない理由は、人それぞれにあると考えられます。では、なぜ市民はサイレント・マジョリティになるのでしょうか。

市民が意見や要望を表明しない理由を三菱総合研究所が消費者の意向や行動を捉えるマーケティングの考え方をもとに考案しています。それが「AICDAモデル」(図1)です。ある政策を知り(認知)、関心を持ち(関心)、内容を理解し(理解)、自分の意見を表明したいと思ふ(欲求)、実際に表明する(行動)という市民がある政策について意見を表明するまでの過程を5つに階層化したものです。また、政策について意見を表明したくないと答えた人たちを対象に、なぜ意見を表明したくないのかアンケートを行った結果も示しています。

私たちは、その理由をもとに本来はない(制約)という階層を付け加えました。

三菱総合研究所では、各階層において、サイレント・マジョリティが存在すると分析しています。

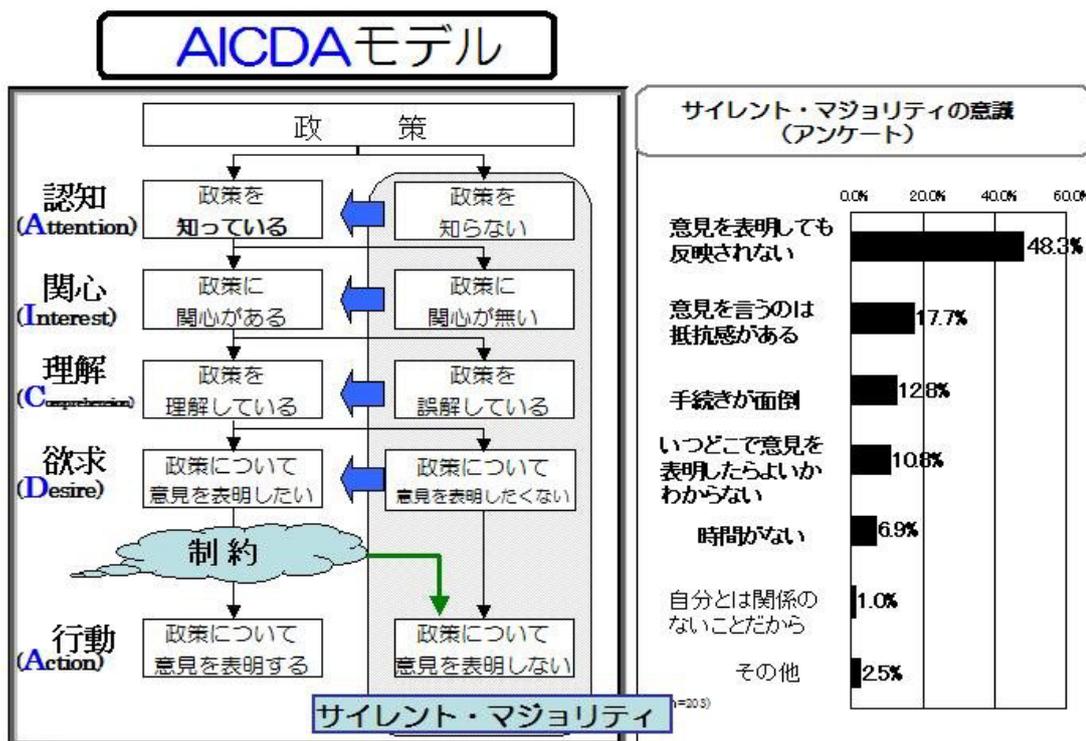


図1 「AICDA」モデル・意識アンケート結果(三菱総合研究所「AICDA」モデル図より作成)

政策について意見を表明したくない、しない市民は、アンケート結果からもわかるように、約半数が意見を表明しても反映されないといった諦め感を理由に挙げています。良い意見なら政策に反映させたり、反映されない意見でも、どういう理由で反映されなかったかを行政が市民に説明することで、意見を表明すれば考えてくれると思ってもらえれば、意見を表明する市民が増えるのではないかと思います。図1のアンケート結果にあるような「制約」を少しでも減らすことが重要です。

さらに私たちがこの研究に取り組み、サイレント・マジョリティの分析をして気づいたことがあります。

それは「私たちもサイレント・マジョリティである」ということです。私たちはこの行政課題研究を進めていて、自分たちの市のことでさえ知らないことが多く、自分の担当業務と直接関係が無いので関心がないなどの意識があったからです。また、先ほど紹介したアンケート結果は職員にもあてはまります。

市民、特にサイレント・マジョリティの視点から、行政サービスを提供する体制がどうあるべきかを考える前に、まずは、私たち職員が市全体のことを知らない、知ろうとしないサイレント・マジョリティでは、いくら良い体制を整えても、機能することはないと考えられます。

第2章 視察概要

「AICDAモデル」にそって考えると、サイレント・マジョリティを減らすため、まず市民に政策を「認知」してもらい、「関心」を持ってもらうことが必要となります。そこで、情報発信の方法に目を向けてみました。情報提供に力を入れている守谷市（企画課情報政策グループ）と八王子市（IT推進室）を視察先として選びました。

次に、市民の「理解」が得られ「欲求」を満たすような、一見かわりのない業務の組み合わせをしている厚木市（商業振興課）および株式会社三州足助公社を視察先として選びました。

また、私たちの意識に問題があるのではないかという考えに至り、職員の意識改革に力を入れている八王子市（行革推進課）を視察先として選びました。

1. 守谷市

(1) 選定理由

本市と同じホームページ作成ソフトを利用しており、見やすく、使いやすいホームページを作り上げています。また、市民に開かれた情報環境整備を進め、全国広報コンクールで“読売新聞社賞”を受賞しました。以上の点から、茨城県守谷市へホームページの設立・管理・運営をしている体制について視察を行いました。

(2) 市の概要

守谷市は茨城県と千葉県の間境に位置し、人口は約5万3千人です。首都圏まで約40分で行くことができる“つくばエクスプレス”が開通し、守谷駅周辺の整備事業も進み、今後人口が増えていく都市といえます。

(3) 視察内容

平成6年度、政策提言推進事業（職員研修の1つとして実施されたもの）がきっかけとなり、職員5名で自主研究を行いました。震災時におけるインターネットの活用・紙でできない情報提供（伝達）手段・時間場所を選ばない情報収集手段・先進的な情報媒体の追及（媒体の将来性）を基本にホームページの必要性について提案しました。そして、平成9年7月“守谷町インターネット導入委員会”（後に総合行政情報システム検討委員会インターネット研究会となる。）が設置され、平成10年3月ホームページ開設に至りました。

ホームページ開設後いろいろな情報を集め、外国語版ページの作成・2000年問題への対応・選挙管理委員会ページの開設、モバイルページの開設と、情報の発信を積極的に行ないました。平成15年度には、“情報化基本計画（e-ふれあいタウン守谷計画）”を策定し、市内在住・在勤・在学者等を対象に募集をかけ、“e-ふれあいタウン守谷計画”懇談会を設置しました。

市民に開かれた情報環境整備を進めるために、市民の自発的な研究を推進し、

市民ニーズを多く取り入れていくことが重要とのことで、ホームページの利用者となる方々で構成する組織を編成したのです。

懇談会の活動は、電子会議室においての意見交換と、年4回の定例懇談会をおこない、ホームページに関する提案を年1回提出するというものです。この懇談会から実際に提案があり、サイトリニューアル計画・実施及び将来的な継続目標が立てられ、サイトポリシー・ユーザビリティやアクセシビリティに配慮したサイト作成ガイドラインが策定されました。その他、行政のページだけでは興味をひかない・地域の情報・自由に使えるページが欲しいという声があり「マイタウン・守谷」というサイトが立ち上がりました。

現在は守谷市がこのサイトの管理・運営をしていますが、行政で運営するには提供できる情報が限られてしまうので、いずれは民間で運営するようになりたいと考えているそうです。

ホームページ作成は、平成13年から平成14年にかけて、ホームページ作成に必要な知識を得るため、各課1名以上希望職員が研修に参加し、各課が持つ情報は、各課が自ら発信することとなっています。情報発信もととなる各課には、フォーマットファイルが提供されており、指示された項目に必要な事項を記入し各課で決裁をとります。そののち企画課へホームページ掲載申請書を提出し、企画課で審査を行い掲載することになります。

現在は運用経費に対する考えなども必要となってきたおり、CMS（コンテンツ・マネジメント・システムの略称で、Webコンテンツを構成するテキストや画像、レイアウト情報などを一元的に保存、管理し、サイトを構築したり編集したりするソフトウェアのこと）の導入・運用により、業務の効率化・合理化、及び人的負担・業務負担の軽減を目指しています。

ホームページを運営する上での問題点・課題は、情報発信もととなる職員に「作るの難しい」、利用者「見るのが面倒くさい」というマイナスイメージをあたえないように、どのように働きかけるかということです。

また、利用者側には、メールマガジンなどを利用し、わざわざ自らアクセスしなくても情報を入手できる工夫が必要だということです。

（４）考察

職員に情報提供が「難しい」「面倒くさい」というマイナスイメージを持たせないような工夫がされていました。テンプレートに文章を入力するだけで、簡単にホームページに情報を掲載することが、積極的に情報掲載する職員を増やすことに繋がると思いました。

また、職員の情報を提供するという意識、そしてそれをサポートするという体制も必要だということが解り、とても参考になりました。

２．八王子市（IT推進室）

（１）選定理由

「だれでも等しく利用できる」「使いやすさ」といった点に配慮している八王

子市のホームページを知り、どのような考え方で運営されているのか、また、どのような組織体制をとられているのか視察を行いました。

(2) 市の概要

八王子市は都心から 40 km 圏にあり、人口約 54 万人、面積 186 km²で 21 大学・短大があり、学生 11 万人を擁する学園都市と呼ばれています。

(3) 視察内容

八王子市では、平成 13 年にホームページが開設され、広報が一括掲載する仕組みではなく、各部課でホームページを作成するということでスタートしました。

これまでにトップページの手直しを数回行ってきましたが、市民に当然公開されるべき情報はわかりやすく積極的に公開することが必要です。

しかし、職員のスキルに頼ったホームページの作成には全庁的に限界を感じていたのもあり、情報の見せ方を根本から変えるには CMS しかないということで平成 18 年 10 月に導入されました。CMS 導入前に市政モニター 100 人(ハガキ 50 人、メール 50 人)に現在のホームページの使いにくい点やどのようになれば使いやすくなるかなどのアンケートを実施し、市民の意見を取り入れる工夫もされました。

CMS 導入に大学教授に助言をいただいたこともあり、アンケート内容作成には、多くの学生に協力してもらい作成しました。この CMS についての解説はグループウェアを通じて情報共有のため常時読めるようにし、職員に浸透させていきました。

情報提供のツールの 1 つである広報紙は新聞折込が基本で、市施設・郵便局などで入手できるが、学生は新聞を取っていないこともあり、インターネットにアクセスする学生にも適切な情報提供が必要でした。また、利用者からホームページに対する情報の取り出しにくさを訴える不満の声が多くありました。

平成 16 年にウェブコンテンツ JIS X8341-3 が制定されアクセシビリティに対する取り組みを IT 推進室で始め、アクセシビリティを徹底するための集合研修を 2 回ほど実施しました。

平成 18 年度から CMS を導入し、ホームページ作成ガイドラインを策定しています。

CMS システム導入の提案は IT 推進室で行い、プロジェクトチームではなく、業者選考までの検討を主要所管課の主任級の職員を中心に協力して進めました。

業者選定委員会などへの報告などは IT 推進室と広聴広報室が事務局として対応しました。

ホームページを開設したときに発足した「インターネット運用検討委員会」(各部から 1 名)を活用し、各部課へ CMS 導入によるホームページの再構築が必要であることを説明するように協力を求めました。

上位組織にあたる「インターネット利用推進委員会」(関連の深い課の課長で構成)において、サイトポリシーなどの提案を付議し検討した結果を全職員に周知しました。以前から職員の中にもホームページの作成に限界を感じていた人も少なくなく、情報がもっと出しやすければ、出したい情報がもっとあるという意識がありました。

グループウェアの全庁掲示板を利用し、頻繁に再構築の進捗状況を公開しながら進めたこともあり、大きな反対論はでませんでした。

以前からインターネット利用基準はあったが、サイト作成のガイドライン(表記方法など)が無かったため、CMS導入時のホームページ作成ガイドラインを策定しました。ホームページの更新は、各課の職員が行い、課長が承認(電子決裁)すると公開されます。CMSの機能は、導入直前に実施した操作研修で覚えられるため、CMSに関するスキルアップ、フォローアップ研修は、当面不要になり職員の負担軽減にもなっています。

掲載内容は、基本的に従前のホームページからのデータ移行と考えており、CMSでの管理に適合しないページは作り変えています。掲載内容の判断は、各課長の判断に任せています。複数部署に関連する事項は基本的にIT推進室と広報広報室がWebマスタとなり調整しています。また、部署の異なるコンテンツの掲載については、当初からカテゴリ分けを行ったときに整理しており、その後随時必要な見直しを要求があるごとにWebマスタが行っています。

(4) 考察

職員に「難しい」「面倒くさい」などのマイナスイメージを持たさないようにするために、決まった結果だけを報告するのではなく、途中経過からきっちり報告していて、内部情報の共有ができていく体制でとても参考になりました。

3. 株式会社三州足助公社

(1) 選定理由

岸和田市ではみられない、高齢者対策と観光の機能を併せ持たせるといった横串の発想でつくられた福祉センターがあると知り、どのような考えで設立に至ったのか、現在の運営体制について視察を行いました。

(2) 百年草の概要

福祉センター「百年草」は、足助町(合併後、豊田市)の過疎化と高齢化(高齢化率30%以上)が進むなかで、老人福祉とお年寄りの就労を考える、すなわち、お年寄りを家に閉じ込めない施策として、平成2年10月に足助町制100周年事業の一環で設立されました。

「百年草」は、3つの機能を有しています。

1つめは、町民に対する福祉サービスセンターとしての機能です。デイサービス・リハビリ教室などの設備が整えられています。社会福祉協議会・地域福祉サービスセンターが設置されています。

2つめは、ホテルとしての機能です。宿泊施設・レストラン・喫茶店・浴場があり、観光の拠点施設となっています。

3つめは、高齢者の生きがい創出拠点としての機能です。シルバー人材センターから派遣された高齢者がパン工房・ハム工房にて働いています。百歳まで元気に働くことが高齢者の最大の生きがいにつながるということで、高齢者就労を重視しています。

(3) 視察内容

設立当初は百年草協会が運営していましたが、会社を設立し、現在は「株式会社三州足助公社」が運営をしています。独立採算制による施設運営を行うもので、社長の小澤氏が中心となって経営を行っています。運営維持は非常に難しく、平成18年現在はホテル稼働率が40%弱であり、稼働率を高めることが課題となっています。

足助は短期集中型観光となっており、いかに短時間で良いサービスを提供できるか、また閑散期にいかに集客できるかが非常に難しいとのこと。

今後の展望としては、山村の良さを知ってもらい、足助にまで足を運んでもらえるようにしたいと考えているとのこと。

小澤氏は「赤字になってまで、施設を維持するつもりはない。これだけ投資したからこれだけの見返りはあるだろうという見通しができないといけない。」と語っています。

また、同氏は、「山村は過疎が進んで、何もしないとつぶれてしまう」という危機感をもってまちづくりに取り組んできたと言います。食料自給率が40数%の日本はこのままでよいのか、今こそ自給自足の生活を見直すべきではないのかとの考えのもと、山村である足助だからこそできるまちづくりを目指したとのこと。



写真1 福祉センター「百年草」

(4) 考察

「百年草」は足助へ紅葉を見に来る人にとってはちょうどよい宿泊施設であり、地元の高齢者にとっては就労の場です。どれだけ儲けることができるかという経済の視点だけで観光を考えてしまうと、高齢者の就労の場が失われてしまうかもしれません。小澤氏は、観光を経済の視点だけではなく、まちづくりの一環としてとらえているのではないかと感じます。

「地域をどう守るかを考えるのは行政の役割であり、積極的に住民へ提案する意識が必要である。住民からみて必要とされる自治体であらねばならない。」という小澤氏の言葉が、自治体職員の意識のありかたを示しているように思います。

4. 厚木市

(1) 選定理由

少子化対策について、直接関係のある部署だけではなく市全体として取り組み、商業振興と少子化対策を組み合わせた事業「エンゼルサポート事業」を行っていることを知り、事業に至った経過、事業の運営体制について視察しました。

(2) 市の概要

厚木市は、神奈川県のおぼ中央に位置し、人口は約22万4千人です。東には相模川、西には丹沢の山々を望み、その中には関東の名山の一つに数えられている大山があります。また、大学、企業の研究所、工場なども数多くあり、昼夜間の人口比率100%を超え県内で一位(平成7年国勢調査)となっています。豊かな自然と、学生や働く人の多い首都圏における拠点都市としての機能を併せ持ったまちだと言えます。

(3) 視察内容

日本の合計特殊出生率が1.25(2005年)まで低下しているなかで、厚木市では、1.12(2004年)という状況から、少子化対策として合計特殊出生率2.0を目指し「チャレンジエンゼル20(にいまる)」を掲げ、諸施策を展開しています。そのうちの一施策を、地域ぐるみで子育て支援するという趣旨で、平成18年10月1日から商業振興課が実施している「エンゼルサポート事業」を視察しました。これは、子育て世帯が、市内のお店(サポーター店舗)で買い物をした際に、割引や特典などを受けられる制度です。これは、石川県が実施している「プレミアム・パスポート事業」を参考に、児童福祉からの視点を産業振興の視点で捉え直すことが可能であると考え、産業振興部で検討し、事業化したものです。

対象となる世帯は、18歳未満の子供が2人以上いる世帯で、申請により市が発行した「エンゼルサポートカード」を提示することで、割引や特典などのサービスを受けられるといったメリットがあります。

現在、対象世帯12,500世帯のうち、約2,000世帯が登録しており、260もの店舗がサポーター店舗となっています。対象世帯に対しては、広報紙に掲載したり、新聞やケーブルテレビを活用し、周知を図るほか、口コミでも広がっていき、問い合わせも多いとのこと。市としては、商業振興が少しでも子育て支援に役立てればよいと考えているそうです。

また、市内を走るバスにチラシと一緒にもらったエンゼルサポート世帯の申込

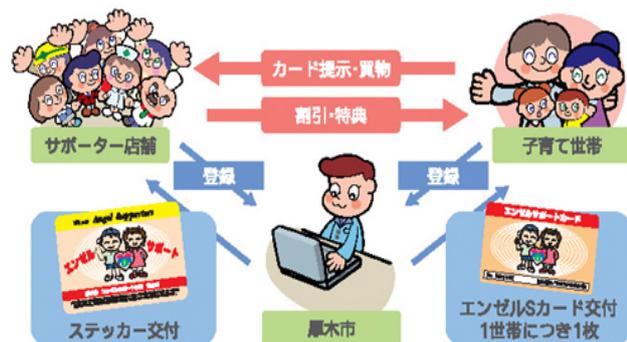


図2 エンゼルサポート事業のしくみ

(出典：エンゼルサポート事業パンフレット)

書を吊るすなどの工夫もおこなっています。サポーター店舗募集においては、商店街や同業者組合の長に協力依頼したが、情報が広まらず、登録店舗が集まらなかったことから、課長を含め課員全員で個別に店舗をまわって、約三分の二の店舗を集めたという苦勞があったとのこと。店舗を個別訪問するにあたっては、図やサンプルを見せて視覚に訴えかける説明をしたことや、エンゼルサポートに参加することにより店舗のPR効果が得られるといった、店舗側のメリットに重点をおいた説明をおこなうことにより、協力を得たとのこと。

運用上の問題点は、登録世帯へのカード発行までに時間がかかることですが、今後、資格要件に係る確認処理手順を見直すことで、改善していく予定です。事業運営は、商業振興課単独で実施していますが、事業に係る情報発信においては、広報課、児童福祉課など他課と連携を図りながら実施していく必要があると考えています。また、事業効果の検証は、効果指標を定めアンケートなどの手法により実施していく必要があるとのこと。

(4) 考察

厚木市を視察して感じたことは、上司も含め職員の意識が高いことです。課一丸となって、同じ目標に向かって取り組む姿勢が窺えました。普段から上司と報告・連絡・相談を密にして、何か問題が発生したときに、どこが問題なのか現状を分析し、速やかに対応する体制を普段から作ることが何より重要だと思いました。

5. 八王子市（行政経営部行革推進課）

(1) 選定理由

行財政改革を「しくみと意識のステップアップ作戦」とネーミングし、「しくみ」と「意識」という言葉を全面的に出している東京都八王子市に私たちが考える「体制」＝「しくみ」のヒントがあると考え視察しました。

(2) 市の概要

すでに10ページで紹介済み。

(3) 視察内容

行財政改革と職員の意識

八王子市は基本構想・基本計画「八王子ゆめおりプラン」で掲げたまちづくりビジョンを実現するためのしくみづくりを推進しています。そして、第四次行財政改革「しくみと意識のステップアップ作戦」と第五次行財政改革を策定し、ゆめおりプランの施策に対応した“しくみ”改革の実現を目指しています。

行財政改革という言葉は、人員削減や行政サービスのカットなどコストの削減ばかりが目立ち、市民、職員ともマイナスイメージを持っています。

しかし、八王子市では行政サービスの質をあげる、良くしていくプラス思考の行政サービスを立案、実行するチャンスであると考え、効率的に取り組んでいけるようなしくみづくりを進めています。

また、コスト意識を持つこと、行政サービスを低下させないこと、行政からの一方的なものではなく、地域あつての行政改革であることも意識させるようにしています。

今までの市政運営は行政からの一方的なものでしたが、これからは市民と共に市政運営を行い、双方向的な協働を推進していかなければなりません。

そのためには、しくみ作りが必要で、行政主体から市民と共にという意識のステップアップも必要になります。

これらのことから行財政改革を「しくみと意識のステップアップ作戦」とネーミングし、マイナスイメージを少しでも和らげプラスイメージを与えるように工夫し、意識に働きかけています。

職員の意識改革の方法

職員の意識改革についての取り組みの1つとして研修がありますが、意識改革というより専門性の追求の方が大きくなっています。

しかし、意識改革に繋がりやすいのは、直接業務に関係があることのようにです。

八王子市では、各課が行政評価の内容、評価に対する改善策・計画等を行っています。しかし、課レベルの評価は事務的内容になることがあるので、そういった場合は行政評価の主管課である行革推進課がサポートをするという体制になっています。

これは「地方分権」ならぬ「庁内分権」で各課に責任と権限を移譲するという考えからきており、各課の自主性に任せるようにし職員一人ひとりに意欲的に関わらせるようにしています。行革推進課で行政評価の内容を考え、評価し、改善策を考えたものを各課におおしては、自分たちの業務が評価されているのにもかかわらず、「行革推進課が勝手にしたこと、決めたこと」と他人事と捉え、積極的に改善策に取り組んでいくということにはつながりません。担当課の自主性を尊重し、積極的に改善策に取り組ませるため、担当課で一から企画、立案を行うようにしているのです。そして、それが認められれば、積極的に取り組み、業務改善が行なわれ、意識改革にも繋がるのです。

しかし、全職員の意識改革は難しいです。そこで始めから意識改革をしようという気持ちのある人間、そういう気持ちの強い人間がリーダーシップをとり、まわりを引き上げていく必要があります。

八王子市では意識改革の1つとして管理職昇進には試験制度を設けており、昇進試験導入後に上がってきた職員は意識的に改革志向が高くなっています。

一方、職員は報告書等が回覧で回ってきても、関心がない、難しくてわからない、時間がないなどの理由からあまり目を通していないのが現状です。

そこで八王子市では、わかりやすく、簡潔にまとめた「ぎょうせいかわら版」(写真2)というものを定期的に発刊し、職員が気軽に読み、理解できるようにしています。また、これとは別にメールを使い職員に様々な情報提供をしています。メールは送信する時間帯を気にする必要がなく、メールを受けた人は時間があるときに目を通すことができ、気軽に意見や質問などができるという利点があります。実際にメール配信したものに対する返信は多いとのこと。



写真2 ぎょうせいかわら版

市民満足度調査

市民ニーズを把握し、市民の視点に立った行政サービスを実現するために、直接市民からの意見を聞く「市民満足度調査」を八王子市では平成14年度から開始しました。これも前述の行政評価同様、調査内容を各課が立案し、満足度と大切さ・必要度を評価する方法をとっています。

評価は5段階評価だと多数が心理的に最も無難な真ん中「3」を回答し、良否を判断しにくいいため、4段階で評価するように工夫しています。結果を分析し、大切さ・必要度が高く、かつ満足度が低い案件から優先的に各課で改善努力を行い、行革推進課がそのサポートをしています。

例として、保健センターでは「待っている間の居心地の良さ」について、まず、「待合室の改善」に取り組みました。改善前は、病院の待合室のように、一方向を向いて待合椅子が置いてある状態でした。改善後、椅子を並び替えることにより、中央に新たにプレイコーナーを設けたところ、市民から良い反響があったそうです。市民満足度調査は、行革推進課で行うよりも各課で取り組む方が市民の声をすぐに反映できるメリットもあります。

業務内容や方法に問題や疑問、不満を抱いていても個人では改善を「しない、しにくい、誰かがする」という意識を持ってしまいます。しかし、個人ではなく「課」として組織で問題に取り組ませる、組織の意識改革を考えれば自然と個人の意識改革に繋がるといえます。そしてこれも業務等改善が行なわれ、身近な問題であること、改善したことに対してすぐに市民の声が返ってくることなどから行政評価以上に意識改革に繋がっています。

今後は、回答者が「サービス」を利用する人に限られたり、対象年齢によって必要度に差があったりするので、どの様に、より幅広い意見を集約し反映させていくかが課題です。また、課によって満足度調査に対しての積極性に差がある、法的手続き等業務内容が満足度調査に合わないという意見に対

し、調査実施の意義をどの様に理解してもらうか、考えていく必要があります。

(4) 考察

今回、印象的だったことは、行革推進課という本市では企画課や改革推進室にあたる部署が、意識改革に非常に力を注いでいるということです。行財政改革でしくみ、体制を改革し、機能させるために職員の意識改革も同時に行なわなければならない、という考えが「しくみと意識のステップアップ作戦」というネーミングに繋がり、意識改革なくして行財政改革はないということを強く感じました。良い計画・施策、「体制」を作っても、その「しくみ」が機能しなければ意味がなく、「しくみ」を機能させるためには職員に如何に関わらせるか、取り組ませるかが重要という意識が話からもにじみでていました。

6. 視察を終えて

視察全体を通して感じたことは、それぞれの市、公社で取り組んでいる事業は様々であっても、職員・社員が現状をよりよく変えようという意識が高く、また職員・社員同士で意識の共有が図られていたということです。

意識の共有の点については、守谷市ではITによる行政情報の発信の重要性を少数の職員から全庁へ広めていきました。八王子市では、新たな情報発信につきまとう難しい・面倒くさいといったマイナスイメージを職員が持たせないようにするため、導入の途中経過からきっちり報告し、内部情報の共有を図りました。

意識の点については、三州足助公社の小澤社長は、このままでは足助の山里は廃れてしまうという危機感を持って、まちづくりにリーダーシップを発揮されました。厚木市では市長のトップダウンのもと、合計特殊出生率2.0達成のために各課で新たに取り組みました。

また、八王子市では、行政改革の取り組みにおいて、職員一人ひとりに自主的にかかわらせる環境づくりに工夫をしていました。

体制こそが重要であると考えていましたが、職員の意識が根底にあるのだと感じました。

第3章 職員の意識

私たち職員の意識を変えるためにはどうしたらいいのかを考えてみる必要があります。行政課題研究にかかわることで、自分たちの意識がどのように変化したのかを振り返ってみました。

行政課題研究のメンバーになったことで、しなければならないといった義務感が生まれました。最初は、誰かがしてくれるだろうという他人任せの状況で、自分とは関係がないと無関心でした。しかし、行政課題研究に取り組み、本市

を知る必要が生じてきたことで、担当業務とは関係がないことに関心を持つようになり、市全体として考えると、自分にも関係があることだとわかりました。私たちは行政課題研究にかかわったことで、担当業務のなかで意識することがなかった本市のビジョンと担当業務の結びつきに気づき、自分たちの意識が変化していくのを実感しました。

本市の職員の意識についても身近な職員に聴き取り調査をしてみました。質問内容は、市の行政運営の柱である総合計画・実施計画、主要施策、行財政改革の内容について知っているか否かです。「職員として知っていて当然。」と答える人もいました。

しかし、大半の人は、詳しい内容まで知らないといった状況がわかりました。なかには「総合計画って何。」とその存在すら知らないという驚くべき実態も明らかになりました。自分には関係がない、興味がない、上司が勝手に決めたこと、知らなくても業務に支障はないということが主な理由でした。

まずは、何事も自分にも関係があると知ってもらうという認知が重要です。ただ単に難しい文書を回覧するだけでは、認知してくれないので、全職員が理解できるような情報提供が必要だと感じました。なかには、総合計画・実施計画の全部は知らなくても、自分の部署のことは知っている人もいました。それは、自分の所属する部署のことであり自分に関係があると認知し、すなわちかわりがある、かかわっているといった理由からでした。

かかわり度合いによって知っている内容に差が生じていることもわかってきました。熟知している人は、主要施策や実施計画などを策定する段階からかかわっていました。会議を何度も重ねて、意見交換し作り上げたので、当然よく知っていて、意識も高いことがわかりました。かかわり度合いの差が、知識量、意識の高低差となっていることがわかりました。

ここで、市民のためにいい仕事をしたいと思う職員が、3種類に分類できるという職員の意識についてまとめたマッセO S A K A連続講座「分権時代における組織経営を考える」講演録を参考にまとめたものを紹介します。

まずは、自ら考えて行動する職員は、全体の2割います。常に現状を把握し、市民にとってどうなのか問い直し、どうすればよりよい仕事ができるのかを考え、自らも変わる必要があれば変えていきます。そして、現状からもっといいように変えていくことが仕事だと思っている人で、積極的に関わっていき、もともと意識が高い職員のことです。

次に、指示されれば行動する職員は、全体の6割います。自分から積極的に関わっていかないが、上司から言われたことをきちんとやっていけばいいと思っている職員のことです。この行政課題研究に参加することになった私たちはこの分類に属していました。

最後に、言われても行動しない職員は、全体の2割います。今までそれなりにやってきたので、今までどおりやっていけば十分ではないか、同じようにやりさえすればいい、何か支障がない限りわざわざ新しく変える必要がないと思っている職員のことです。

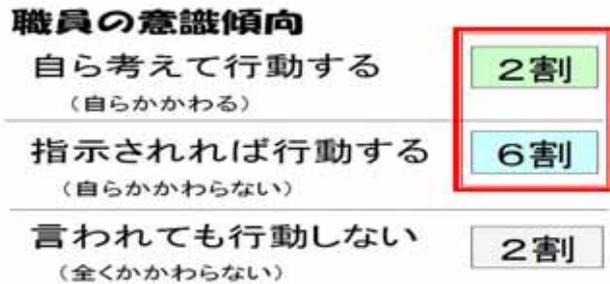


図3 職員の意識傾向と職員の比率

自ら考えて行動する職員（2割）と指示されれば行動する職員（6割）の意識を高めることで、全体の意識の平均レベルが上がれば、言われても行動しない職員（2割）はやらざるを得ない状況に追い込まれてしまいます。

そこで、職員を積極的にかかわらせていく環境を作っていくことで、実に8割（指示されれば行動する職員と言われても行動しない職員）もの職員の意識改革が起こりうる可能性があると考えられます。

第4章 提案

1. 理想とする体制

これまでにかかわらせることが意識改革に繋がるということを考えてきましたが、実際に職員をかかわらせるためには、どのような体制をとればよいのでしょうか。私たちが考えた体制は、中央集権から地方分権への社会変化、時代の流れにヒントを得て、「庁内分権」という体制を提案します。

これまでは、中央集権型社会といわれるもので、上から、国、都道府県、市町村という順番で、国が主導権を握り、市町村は国や都道府県から指導を受けて地方自治を行う体制（図4）でした。

しかし、地方分権によって、この構図が反転し、これからは国から責任と権限を移譲された市町村が主導となり、国や都道府県はサポートする体制（図5）です。



図4 中央集権型

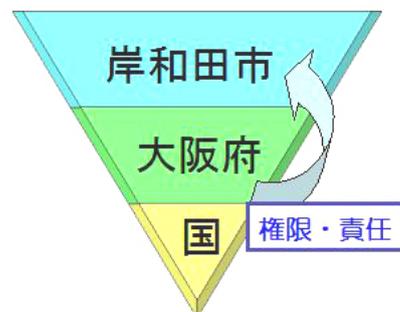


図5 地方主導型

それでは、市の行政内部の体制に置き換えたら、どうなるのでしょうか。これまでの体制は、上から、部長、課長、担当長、職員という組織（図6）です。この体制は、私たち一般職員から見ると、上層部により決められた事を決められたとおりに行ってきた体制であり、管理職主導型の体制であるといえます。

私たちの意識にも問題があるのですが、この管理職主導型という体制にも、ただ単に上司に言われた仕事だけをこなし、あとはすべて上司がやってくれるといった職員のサイレント・マジョリティを生み出す要因があると考えられます。

これを今までの体制ではかかわらなかった仕事や、かかわりがなかった仕事にもかかわらせる体制「庁内分権」（図7）を行い、職員が自ら積極的に考え行動する職員主導型にします。

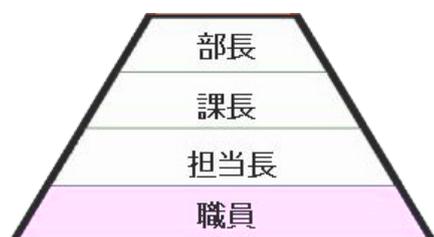


図6 管理職主導型



図7 職員主導型

職員主導型にする理由は2つあります。まず1つめは、前述しましたサイレント・マジョリティにあります。サイレント・マジョリティである職員を今までかかわりのなかった仕事にかかわらせることで自分にも関係があると認知し、関心を持ち、理解するが、意見を表明したくても、上司・管理職主導という制約により、意見表明しても反映されないという意識が働き、結局サイレント・マジョリティになってしまいます。組織として上司・管理職主導という制約は完全に取り除くことは出来ません。しかし、職員が今までかかわっていなかった、かかわらせていなかった業務にかかわらせ、意見を述べる場を提供し、その意見を否定するのではなく、その意見を尊重し、どうすれば意見を採用できるのか、何が問題なのかなどの職員に対するサポートをし、職員主導の体制にします。そうすることで、上司・管理職という制約が少しでも取り除かれ、職員のサイレント・マジョリティが少なくなると思います。

2つめは、先ほどの組織図（図6、7）を行政内部ではなく自治体として見て、市民を付け加えて考えてみます。これまでの体制は、行政が市民の上位にあり行政主導型（図8）でした。しかし、これからの市政運営は、地方分権、社会情勢の変化により、市民が上位になり行政がサポートに回る市民主導型（図9）に変わります。そして、この行政の内部組織を再度見てみますと、市民に直接接するのは職員です。この職員が市民ニーズを的確に捉え、主体となって行政運営をしていかなければなりません。

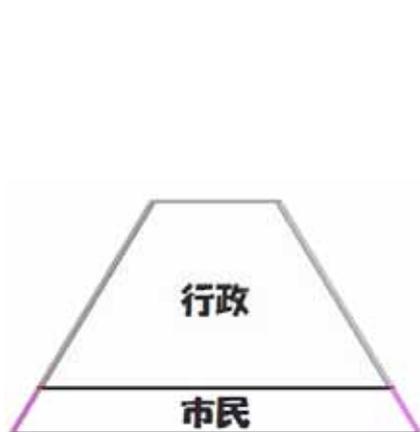


図8 行政主導型

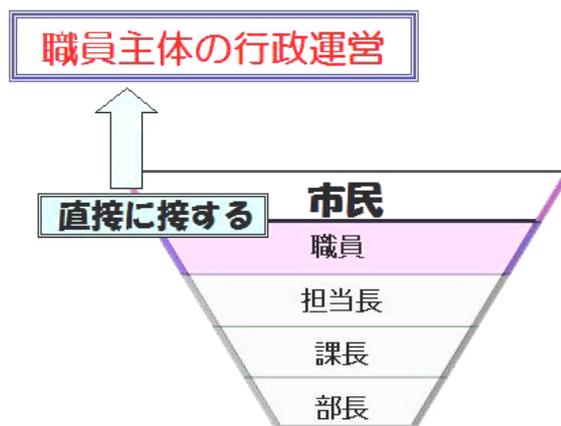


図9 市民主導型

今までかかわらなかった、かわりがない業務にかかわらせることにより、自分にも関係があると職員の意識が変化し、職員のサイレント・マジョリティを少しでも減らしていく必要があります。そして、決められた仕事をこなすだけではなく、市民ニーズを的確に捉え、自らが主体的に考えて実行します。

最初は「かわらされていた」から「自らかわっていく」という循環をして始めて、本来の職員主導型の体制が出来上がるという考えです。(図10)

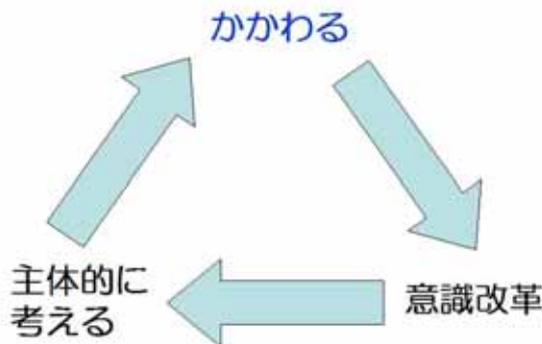


図10 意識変化のサイクル図

2. 庁内分権を実現させるための提案

では、実際に庁内分権を行い、どのように職員を今までかわりなかった業務にかかわらせていくのかを考えてみます。

先ほどの総合計画について職員へ聞き取った内容からもわかるように、自分に関係する業務にかかわらせることが意識改革につながりやすいと考えます。

今までの体制では、市の行政運営の骨格となる総合計画の実施計画の策定には、ほとんどの一般職員はかわっていません。しかし、私たち職員は、実施計画に定められた目標に基づいて行政サービスを提供しているにもかかわらず、内容を知らずに、意識せず、ただ単に与えられた業務をこなしています。しか

しより良い、質の高い行政サービスを提供するためには、その内容を知っておくべきです。

総合計画は、策定したことが計画どおりに進められているか、その進捗管理が重要です。そこで、総合計画推進担当者を各課に1名おき、施策・事業が計画どおりに実施されているかの進行管理を行っています。この総合計画推進担当者は、ほとんどの課において、担当長以上が役割を担っている状況です。総合計画推進担当者は、主要施策説明会に出席し、かかわっているため計画の内容をよく知っています。しかし、私たち一般職員はかかわっていないため内容をよく知りません。課全体に計画や目標が周知されていないといった職場も多く、問題を抱えているのが現状です。

(1) 総合計画研修の実施

職員として知っておくべき総合計画の基礎知識を習得するために、企画課職員が講師となり、総合計画がどのように策定され、自分たちの仕事とのかかわりについて、教えてもらいます。具体的には、中堅職員から順次研修を行い、将来的には採用3、4年目の職員の必須研修とします。対象職員数を考えると一度に実施するのは困難なことから、毎年、各課2～3名ずつ研修に参加してもらい、最終的には全員が受講することとします。

(2) 企画調整担当者の選任

課の人数や実施計画の内容にもよりますが、各課で一般職員2～5人を企画調整担当者として選任し、総合計画推進担当者と一緒に実施計画を作成します。

実施計画の作成にあたっては、企画調整担当者と総合計画推進担当者が調整し、課として実施計画を取りまとめ、企画課に提出します。

さらに、実施計画を作成していない職員にも、かかわらせ、情報と意識の共有化を図るために、また、実施計画策定後に来年度事業の目標を明確にする目的で、事業内容や目的、現在の状況等を報告する課内会議を行います。人事異動により課内の職員が入れ替わることも踏まえ、年度初めにも同様の会議を行います。

(3) 期待される効果

総合計画研修を受けさせることによって、関与させることによって、市全体のしくみを知るきっかけとなり、職員のサイレント・マジョリティを減らす効果があります。市民に直接接する職員が知識を得ることにより、自分の業務が市民とどのように関係しているのかを意識するようになります。そのことによって、職員に問題意識が芽生え、市民がどのようにすれば満足してくれるかを考える職員も出てくると思います。

今まで管理職主導で行ってきた実施計画の作成に一般職員がかかわることで、自ら考えるきっかけとなり、管理職とコミュニケーションを図り、自らかかわることで職員の企画調整能力が育成されます。また、職員に助言を与え、再三

にわたる確認をすることで、管理職のサポート能力の育成にもつながります。

管理職と話し合いを持ちながら、職員が実施計画の作成に関わるようにすることで、管理職と職員が理解し合い、意識の共有を図ることができます。これは、実施計画の作成だけでなく、日常業務においてもお互いの信頼関係を構築することにつながるのです。

(4) 課題

研修に参加した、実施計画作成にかかわったからといって、そう簡単に人の意識を変えることはできません。人には感情があり、意識改革という言葉にも抵抗を感じ、「研修に参加したくない」、「やっても無駄だ」という人も出てくると思われます。そのため、研修に気軽に参加できる工夫、サポート体制をつくるのが今後の課題となります。

おわりに

私たちは「行政サービス提供のための体制を考える」というテーマに取り組んできたなかで、よい体制を機能させるためには、職員の意識が重要であり、意識改革を行うには「かかわる」ことが必要だとわかりました。かかわったことで、サイレント・マジョリティでなくなった職員は、市民のサイレント・マジョリティの立場に立った考えができるはずです。

私たちの提案は、人事課でも行っているような研修ですが、両方とも「きっかけ」を与えるためのものです。自分と関係がある身近なものから、業務とのかわりを考えていくことで、今まで無駄にしていたこと、市民のために出来ていないことが見えてくるのではないのでしょうか。多少効率的でなくても、話し合うこと、コミュニケーションにより意識の共有化を図り、自主的にかかわるようになるきっかけを管理職が一般職員に、行政が市民につくることが何より重要だと思います。

私たち自治体職員は、地域に住む市民が安心・安全に暮らしていくことができるように、日々行政サービスを行うことが本来の仕事です。自治体で働く職員同士の信頼関係が構築されてはじめて、市民と行政の信頼関係が生まれると感じました。時代がどんなに変わろうとも、市民と行政の信頼関係が良好であるならば、困難な課題でも両者が協力して解決できると思います。

まずは、現在行っている業務を、誰のために・どんな理由で・何を目的として行っているのか、一度原点に戻って確認してみてください。

そうすれば、市民が本当に必要としていることを把握し、自分たちがどのようにすれば市民に満足してもらえるかを第一に考え、自ら市民にかかわっていくようになっていくと思います。

参考文献・資料一覧

本文をまとめるにあたり、インターネット上に掲載されている資料などを多数参考にしました。また、参考文献、参考資料として以下のものを参考にしています。

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 自治体チャンネル | http://www.mri.co.jp/REGION/ | (2006/10) |
| 守谷市 | http://www.city.moriya.ibaraki.jp/ | (2006/10) |
| 八王子市 | http://www.city.hachioji.tokyo.jp/ | (2006/10) |
| 厚木市 | http://www.city.atsugi.kanagawa.jp/ | (2006/10) |
| (株)三州足助公社 | http://www.asuke.aitai.ne.jp/ | (2006/10) |

三菱総合研究所『自治体チャンネル 2005年8月号』(2005)

神奈川県厚木市『エンゼルサポート事業』(2006)

東京都八王子市『ぎょうせいかわら版』(2006)

財団法人大阪市町村振興協会 おおさか市町村職員研修研究センター

『連続講座 分権時代における組織経営を考える 講義録』(2005)