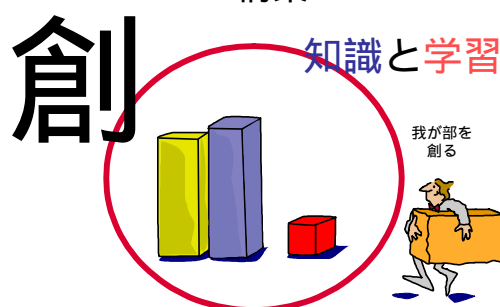


# 行政経営改革 実践講座

6 . 「経営」できない管理職はその役割から降りよ  
- 管理職は経営モデルを構築せよ -

21世紀型自治体経営モデルの  
構築



講師

淡路富男 / 行政経営研究所

<http://members.jcom.home.ne.jp/igover/>

未定稿につき誤字などをご容赦下さい。

# 幹部 管理職 の役割

先頭を走ることで、流行の制度を導入することでもない。住民基点の経営の仕組みを創ることである。

## 1. 自治体幹部・管理職 / 過去の栄光から抜け出せない

幹部・管理職が改革を妨げる

今回は自治体経営改革における首長の役割を問題にした。一部の首長を除いて、首長の経営への理解は不十分である。地域経営者としての役割が求められているのに、「経営」への曖昧な理解から、本格的な自治体経営改革の導入が、できないでいる。首長が自治体経営の導入を指示しても、内容が漠然としていることから、意図が伝わらない。改革部門から出される流行の制度導入を、経営改革と間違えてしまう。これで改革は遅れる。首長は地域経営者としての素養と意思決定が求められている。

だが、もう一人、自治体経営改革を阻害する重要な当事者がいる。それは自治体の幹部・管理職である。自治体経営改革ができない、進展しない、失敗する直接的な責任は、「経営」を十分に理解できない自治体の幹部・管理職にある。

彼らは現場では、住民の反発に悩み、業務の失敗や停滞のことで頭を抱えている。なぜ政策が効果をあげないのか、住民が政策に不満を持つのかについても、うすうす気がついている。事実、部内会議では責任者を「なぜ、我が部が担当する政策の外部評価は低いのか」と叱責し、現場の担当者には「君の業務姿勢とやり方では住民は満足しない」と指摘している。

しかし部下には改革を要求するが、だからといって自分の考えや、やり方を変えようとはしない。住民が満足しないのは、うまく政策を説明できない、その場の質問に的確に答えられない、広告と宣伝が下手な担当者に問題があり、さらに現場の実態を知らない補助金政策を打ち出す国や県だと考える。

法律の趣旨を、地域の実情に合わせて解釈し、関係者を説得できない自分のリーダーシップを問題にしない。経営と管理の区別もつかない、自らの管理者能力不足は棚にあげてしまう。まして自らの業務姿勢とやり方を変える自治体経営の導入には、消極的な態度をとる。

経営の考え方と体系は、管理職の業務を支援し、その効果を飛躍的に引き上げるものであるが、入庁以来経営をしたことがない、経営がよく分からない自治体の管理職は、本能的に「ビジネス的」なやり方を遠ざけることになる。

#### 自己改革を嫌う幹部・管理職

人はそれまでの自分の成功体験から離れることは難しい。それは過去の自分の業績を否定することであり、現在の自分が空になることでもある。強い組織ほど、力のある人ほど、自分はできると思いこみ、新しい提案を退け、自己改革には抵抗する。管理職は組織の成功者であることから、この罠に足を取られる。

そして部下の仕事がうまくいかないと、「それみたことか」といって突然椅子から立ち上がり、「俺の頃は」といって旧来のやり方を強化し、部下以上の間違いや失敗を退職するまで続けることになる（前図参照）。こうして組織の潜在能力を大きく消耗させ、本来なら地域で発揮できた活力を削いでしまう。



しかし、失敗しても行政は年功序列であることから、何の問題も変化も起こらない。第一、評価を徹底していないことから、何が成功でどこが失敗なのかは、公式には誰も認めようとしなない。「プロジェクト×(バツ)」の一つである総事業費1兆4409億円かけた東京湾横断アクアラインは、事業許可を受けた時の推定は、開通時1日3.3万台の交通量であった。結果は97年に開通して2年後で9600台、料金を下げても04年で1.4万台しかにならない。この状態が現在も続いているが、しかし、いろんな理由をつけて幹部をはじめとして誰も責任をとることはない。

責任を追求されることがない組織が、本気で改革を推進することはない。間違いとムダは永遠に続く。最近の新東京銀行の事例をみれば、間違いを認めることがない公的組織の特質がわかる。

#### 自治体の役割が果たせない

こうして失敗に学ぶことはなく、組織改革は遅れ、いつまでも効果のない、投入

する税金（資金）活用からはムダな、非効率な行政活動が行われることになる。毎年予算編成する事業の多くは、基本計画とは乖離し、日常の行政活動と地域の安定と発展の関連は曖昧になる。縦割りの組織が、それぞれ勝手に事業を実施するといった構造になる。生活といったトータル的な地域生活には不具合な行政サービスの提供になる。

この結果、長きにわたって莫大な税金を投入しているにもかかわらず、地域の安定と発展を実現できないでいる。さらに、現状の生活水準を維持するために必要な歳入予算は、借金をしなければ編成ができなくなっている。効果の低い、意義の失われた事業が、借金までしながら地域に提供される。いくら我慢強い住民でも、自治体への信頼を失い、首長の変更を計画することになる。

夕張市の住民数は激減した。倒産がない自治体ではあるが、住民がいなくなれば、職員数は削減され、給与も最低になる。そのうち、隣接自治体に吸収される。こうして自治体の一つの役所が消滅する。

#### 改革の成功要因は幹部・管理職のある

これまでの自治体経営改革のコンサルティング経験からすると、改革の成功には首長の改革に向けてのリーダーシップはもちろん必要であるが、首長一人ですべてに目配りをするなどにはできない。

幹部職員や管理職が、地域経営といった視点から地域と自治体自身を見つめて、首長に提案しなければ、庁内は動かなくなる。改革には、内部組織を一番良く知っている幹部・管理職の積極的な参画が不可欠である。

自治体での経営導入の成功事例をみても、成功要因には首長のリーダーシップもあるが、実質的な成果は、各部次長、課長といった管理者の活躍によるところが大きい。研修会で「経営は利益を追求する民間の手法で、大儀を追求する自治体にはあわない」といった質問を「民間と自治体の違いは目的の違いで、組織力発揮の点では変わらない」とたしなめる管理職、「この日常業務が忙しい時期に、改革などはできない」といった発言には「それではいつまでも改革できない。他の組織ができることが自治体組織にできないことはない」といって改革を促進する管理職。

これら幹部・管理職の前向きで協調的な取り組み姿勢は、コンサルタントの目から見ると、自治体経営導入の成功を確信させるものになる。トップに危機意識があっても幹部が理解できない場合、改革は何度も横道にそれ、目的地到達は大幅に遅れる。組織の中間点に位置する豊富な現場経験をもつ自治体幹部が、改革のキーマンなのである。成功する改革には、多くの場合にミドルの志のある継続的な改革活動がある。

改革の実践を担当する自治体幹部は、人口減少と少子高齢化で代表されるこれからの地域環境の変化が、住民生活にどのような影響を与えるのかを臨場感を持って感じとらなければならない。そこから地域経営を担当する行政が、挑戦して達成す

べき地域課題を把握することができる。

しかし現状は、地域が沈滞しても、人口が流出しても、それに関わる日常業務の増大と経費削減業務の忙しさを口実にして、幹部・管理職は自治体経営改革の実行を遅らせている。

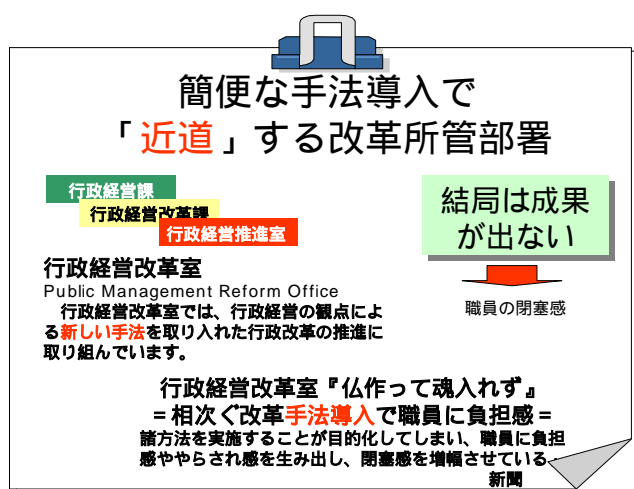
## 2. 改革所管部門は自らの役割を確認せよ

### 改革所管部門の弱腰

自治体経営改革を所管する部署の幹部の見識も、経営改革の成否を左右する。自治体経営に関係する部署には、まず「経営改革を推進する」といった自部署の役割を再確認することが求められる。そこから「経営」の意義を理解し、組織内に経営が定着するような適切な導入方法を吟味して採用しなければならない。経営は評価制度や目標管理といった手法の導入とは異なるものである。この洞察が不足すると、改革は小手先改革の連続になる。

効果の少ない、成功しない改革の裏側には、改革所管部門の意欲と能力が影響とっている。経営改革の本質を理解できない、過去の方法踏襲を優先する行政運営といった旧来発想の改革部門では、改革は大幅に後退する。

経営政策部の会議室で「来期の改革内容」が検討された。経営改革室長が提案した本格的な改革案に対して、「財政再建で定員が削減されていることから現場が忙しく、全庁的な経営改革は他部が不満を表明するだろう」と担当部長はいう。「これまで実施してきた職場改革運動の継続で成果が上がる」と改革担当課長が発言する。室長は「経営の改革はこれまでの手法導入とは異なり、可能な範囲での全員参画が必要」と一部譲歩して再考を求めるが、「昨年まで実施してきた方法を継続する」と政策担当部長は決定する（下図参照）。



10年比較で住民満足度が低下していても、流入人口よりも流出人口が多い状態が続いていても、地域の活力が失われていても、改革担当幹部は現状の継続を主張

する。

この改革所管部門の使命とは、どのような内容なのか。他部署との多少の摩擦を避けて、現状維持を推進することが使命なのか。現在のように厳しい将来環境が予測できる中で、改革を避けて現状維持を選択する発想はあり得ない。

嵐を過ぎ去るのを待つということなら、大きな間違いである。これからの自治体環境は、嵐が止むことはない。これからの自治体に必要なことは、常に強風に向かって進むことができる足腰の強い地域と、それを支える強靱な組織体を構築することである。

#### 「財政再建準用団体」への申請

ここでも先送りを繰り返す改革所管組織は、いつ全庁に改革を宣言するのであるうか。税収が増えれば、業務の忙しさを理由に、改革を先送りか小規模のものにする。税収が下がれば、人員削減からの忙しさを理由にして、本格的な改革を遠ざける。この改革を先送りする改革部門の存在価値とはどのようなものなのか。

地域の低迷は結果であるが、その原因は地域経営の一翼を担っている自治体のあり方が大きく影響している。自治体の地域経営能力、首長のリーダーシップ、そして改革部門の経営改革に関する理解の深さにより地域の活力は異なる。

腰の引けた改革部門の自治体の改革では、歳入減が続くなか、何の対策にも打開策にもならない、変化する環境からすると、後退する小手先の改革が進められていることになる。

このままの自治体では、次は「住民減少（顧客減少）、税収マイナス（売上低下）、競争激化（役割の拡減）」、そして住民からの厳しい要求など、過去最大の自治体困難期に出会うことになる。

経営を知らない、マーケティングを無視しようとする幹部や改革部門の力量では、これに対応することは不可能である。このままでは自治体は、自らが崩壊するまで、効果の少ないお手軽改革を続け、あるとき首長が赤池町と夕張市と同様に「財政再建準用団体」への申請を公表することになる。

#### あなたが庁舎を去る日はいつか

経営やマーケティングを知らない自治体幹部は、投資効果の少ない施設や領域に莫大な投資（税金）を行うことで、住民と国民の財産を劣化させた。住民や国民の意思が反映しない、「選択と集中」とは無関係な形式的な意思決定プロセスを、使い慣れているといった自分たちの都合で温存し、住民の生活向上に結びつかない施策に税金の投入を行ってきた。

好況期には必要以上に華美な投資を繰り返し、不況期には準備不足から波及効果のない景気対策を実施し、効果がないと「忙しいので」「時間がないので」といった検討不足を政策の貧弱さの言いわけにする幹部職員。こうして、自らを何も変え

ることをしてこなかった自治体は、厳しい環境変化を耐え抜いた住民の支持を失うことになる。

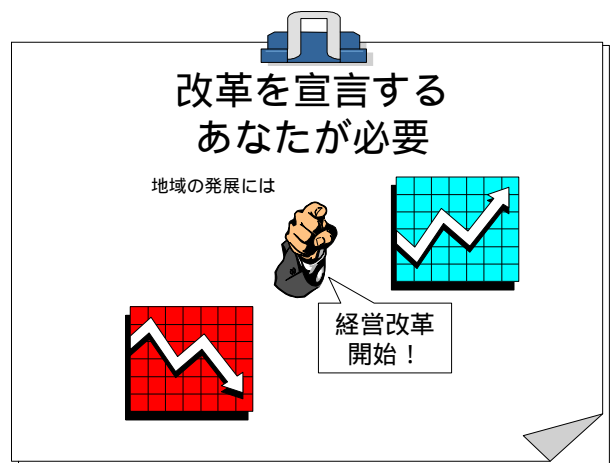
もし、あなたが民間企業の幹部であれば、顧客ニーズを反映しない製品・サービスの提供で事業縮小を余儀なくされた責任をとらなければならない。それは、庁舎で使用していた私物をダンボールにつめて、宅配便の伝票に自宅の住所を記入して庁舎を後にすることである。それは同時に別の組織に就職するかハローワークに日参することである。

そうならなかったのは、失敗を繰り返しても、住民や国民が、税金や貯金や年金で、あなたの人件費を支えていたからである。

自然の荒廃、地元工場の撤退、商店街の不振、そして雇用の減少といった疲弊した地域を見れば、日本の今の自治体幹部・管理職には、現状の自治体改革について決断に迷うほどの選択肢はない。

地域疲弊の原因は、地域経営がやれない、それを担当する経営力が備わっていない自治体が問題なのである。問題は他にあるのではなく、現場でリーダーシップを発揮している幹部・管理職であるあなた、改革部門を担当しているあなたにある。

あなたが、自治体経営改革の遂行を決意し、明日の朝、庁舎の担当部署のドアを開けて「さあ、改革に取り組もう」と宣言することがあなたの役割である。前掲載の「行政経営改革基礎講座」でも明らかにしたように、自治体経営改革の方法は既に準備され、改革の扉は目の前にある。あなたは、その扉の錠口に改革の鍵を差込めばよいのである。



### 3. 制度導入を保留にして経営に取り組み

経営は難しくない

経営は難しくない。それは地元の商店街を歩いてみればわかる。商店街には三店の八百屋さんがあるとしよう。よくみれば、三店すべてが不振ということではない。

一店は繁盛している。しかし三店とも仕入れ先は、地元の卸売市場であるということには変わりはない。仕入れ先は同じで、商店街を歩く人にも大きな違いはない。それでも顧客の評判やお店の業績に大きな差が出る。これは「何か」である。

違いは、その店主の八百屋経営への違いである。商売に対する心構えが異なるのである。そこから顧客対応活動のすべてに違いが出てくる。接客を通じての顧客ニーズの把握方法が異なる、商品の加工方法に違いが出る、並べ方に工夫がなされる、こうして店舗内のすべてに違いが出る。そしてこの違いが顧客の反応の違いになり、それが成果の違いになる。これが経営の違いである。

経営は普通の人々が、複数でより効果的な仕事を行う場合に必要と考え方と体系であることから、難しい内容のものではない。基本的な経営の考え方を学習し、顧客ニーズを基点として、組織の使命を心に刻みながら、常に妥当な方法を考案しながら、継続的に行うことで成果が得られる当たり前のことなのである。



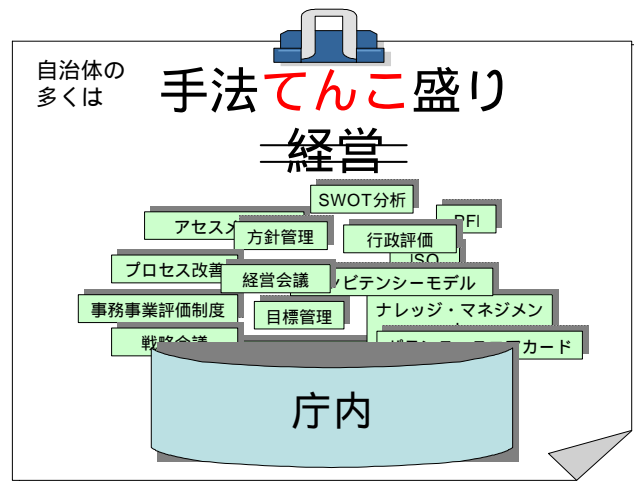
#### 幹部・管理職が地域を再生する

日本の不振は、国家経営の担当組織の経営下手に原因があるが、地方疲弊の原因は、自治体の非力さにある。現在の自治体経営力では、地域資源を十分に活用しているとは言えない、自治体職員の能力を発揮させているとは考えられない。低下はしているが、まだ世界第2位の経済大国である日本国内には、大きな可能性が残っていることも確かである。自治体幹部や管理職が、基本的な考え方を共有し、それぞれの立場で改革を志すことで、自治体組織は大きく変わる。

これまでかなりの自治体を見てきたが、多くの自治体が導入したという「経営」は、評価制度や目標管理といった手法が闊歩する、手法や制度のてんこ盛りの経営である（下図参照）。

しかし、それらの手法や制度は、それを活用する基本的な考え方がなければ機能を発揮することはない。釣りを知らない人が、高価な釣り道具を購入しても、魚が釣れることはない。ゴルフの基本セオリーを会得していない人が、高価なクラブを購入してグリーンに出ても何も変わらない。笑いものになるだけである。





もちろん高価な用具を購入するのは自由であるが、それが許されるのは、趣味の世界であるからである。あなたは公金を使用している。あなたには、それにふさわしい行政活動が必要である。

人の協働体で責任のある立場にいるあなたの役割は、あなたが先頭に立って住民対応を行うことではない。多くの職員が住民と協働して行う事業で、住民から支持され、住民が満足する業務が実現できる仕組み（経営）を構築することである。仕組みを構築することなく、自分の経験で周りを動かしているようでは、住民を満足させる行政サービスを提供することはできない。

長きにわたる人口減、所得減、年金減、貯金減、雇用減、安全減といった地域の実態からすると、あなたの今の組織（自治体）は、地域資源と庁内能力を活用していない。その意思もノウハウがない。これが地域疲弊の真因である。

現在のあなた（幹部・管理職）のままでは、地域の将来は短くなる。また、経営改革部署は、正しい改革方法を万全の準備で導入しなければならない。手法の導入で回り道をしている時間はない。

幹部・管理職は、担当部署の経営の仕組みを構築しなければならない。商店街の繁盛店に学ばなければならない。6月22日の新聞では「大手の景況感、大幅悪化」「100社の53社が拡大期終了と回答」と報じている。自治体崩壊、地域崩壊への歩みを、自治体自身がここで止めなければならない。

ー著者紹介ー

**淡路富男（あわじとみお）**

行政経営研究所

民間企業を勤務後、民間大手コンサルティング会社、(財)社会経済生産性本部  
主席経営コンサルタントを経て、現在は行政経営研究所を主宰する。

民間企業のコンサルティングと並行して、「行政経営導入プログラム」を開発し  
地方自治体での行政経営改革コンサルティング、総合計画の策定、行政経営研修  
管理職マネジメント研修、公共マーケティング研修、講演で成果をあげている。

並職

(財)社会経済生産性本部自治体マネジメントセンター主席コンサルタント、

(財)社会経済生産性本部コンサルティング部、パートナー経営コンサルタント

原子力発電所計画地域人材育成委員(資源エネルギー庁)

各自治体 行政改革推進委員

各自治体職員研修所 自治体経営研修講師

各自治体職員研修所 公共マーケティング研修講師

中小企業診断士(経済産業省)

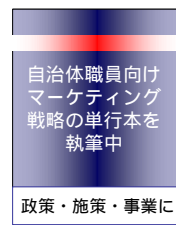
専門領域：行政経営改革、マネジメント、公共マーケティング

主な著書：『民間を超える行政経営』(ぎょうせい)

『首長と職員で進める「行政経営改革」』(ぎょうせい)

『行政経営品質とは何か』(生産性出版)

『実践マーケティング戦略』(同文館) 等



電話・FAX 03 - 6760 - 7306

MAIL awaji@jcom.home.ne.jp

URL <http://members.jcom.home.ne.jp/igover/>

この論文は上記の「民間を超える行政経営」と「首長と職員で進める「行政経営改革」」を参考にしています。