

意識改革と政策形成： 三重県庁における自治体組織運営の変革プロセス

梅田次郎

✦ 要約

三重県の事務事業評価システムは、導入当初から、その狙いが職員の意識改革と政策形成能力の向上であることを明確にしていた。自治体職員の意識構造は、長い間の中央集権システムの中で形成されてきたものであり、分権型社会への移行に対応するためには、その固定化している意識構造の改革から手をつけない限り、いかなる制度改正等を行っても現実的には改革が進まないという考えに基づいている。

三重県庁では、1995年からの取組みによって職員の意識改革が一定の程度ではあるが進み、組織運用実態が変革してきている。それは議会運営、労働組合運営にまで及びつつある。

この改革モデルは、ガバナンス議論において「伝統的経営」から「企業的経営」といわれるものへのシフトであるが、その「企業的経営」を最終的なものとしているわけではなく、「ネットワーク型経営」を目指す過程における戦略的な経過点である。

キーワード：業績測定、意識改革、政策形成、分権改革、ガバナンス

1. 本稿の目的

三重県においては、1996年度に「事務事業評価システム」が導入されて以来、その運用やシステムの改善を経て、2002年度には「みえ政策評価システム」に再構築されたところである（三重県 2002b）。三重県の事務事業評価システム（以下「評価システム」と略す）は、基本的に業績測定型として構築された（古川 2001：21-60，梅田 2001）。そして当初から、その狙いは職員の意識改革と政策形成能力の向上であることが明確に打ち出されていた（三重県 1996a，梅田・竹内 1999）¹⁾。しかし、導入当時は、評価システムの意義として次のような考え方が広く主張されている状況ではなかった。評価システムの導入は、職員に目的の確認、成果に対する意識などを否応なしに植え付ける効果があり、しだいにそれが定着していくと、行政側には住民の信頼と協力を得ることが自治体行政にとって重要であるという認識が広まるとともに、住民側には行政は権力者や統治者ではなく地域の公共的問題を解決するうえでのパートナーであるという、ガバナンス・イメージが浸透し始める。そのためのきっかけとしての意識改革の意義を認める考え方である。また、評価によって目的手段関係の明確化の必要性が認識され、その目的手段関係を論理的に作り上げていくプロセスとしての政策形成の重要性が実感される。目的の明確化、その前提としての問題の明確化という作業は、まさに政策形成そのものであるとする考え方である（真山 2001）。

本稿では、まず職員の意識のどこをどのように変えようとしたのか、その先の変革プロセスをどのように描いていたのかを整理した上で、導入後の結果について検証する。

さらに、この三重の改革モデルをガバナンス議論の中へ位置づける。ガバナンスに関する議論としては、ガバナンスは、公的部門と民間部門が問題解決に際しどの程度主体的な役割を演じるかに関する両者の社会的相互作用の程度により、①再生化（環境変化に対する統制の新たな再生）、②委譲化（上と下へのエンパワーメント）、③外部化、④自己組織化・協働化の4つのタイプに区分されるという考え方が提示されている。そして政府の具体的な運営に関する経営モデルとして、①伝統的経営、②企業的経営、③市場的経営、④ネットワーク的経営が示され、新しいガバナンスとの関係整理が行われている。政府経営モデルの基本的な性格を《基本原理・規制様式・基本価値・国民・供給の焦点》の順に、伝統的経営は《法律・遵守・信頼性・有権者・公正性》と、企業的経営は《経営・計画・目標志向・顧客・目標達成》と、市場的経営は《競争・契約・費用志向・顧客・価格・質》と、ネットワーク的経営は《関係・協働・相互利益・市民・仲介》と要約し、ガバナンスとの関係として、企業的経営は再生化と委譲化に、市場的経営は外部化に、ネットワーク経営は再生化と自己組織化・協働化に密接に関係するという（山本 2002：110-121）。これに従えば、三重県の改革モデルは、伝統的経営から企業的経営へ移行させる試みを行っていると考えられる。本稿ではこのことを確認するとともに、企業的経営を経ることによって最終的にはネットワーク的経営を目指していることを展望する。

2. 意識改革と評価システム

2.1. 意識改革の方向

1995年、三重県の行政改革運動である「さわやか運動」を始めるにあたって、北川知事の目指す改革のポイント、①生活者起点の行政の確立、②地方分権時代への対応としての職員の意識改革、③民間の経営手法の導入の3点が示された（梅田・竹内 1999）。そして、さわやか運動の最初のステップとして取り組んだ部長研修におけるグループ討議の結果まとめられた組織運営上の問題点が官僚組織の病理現象といわれる事柄であったことから、その病理に対しどのような改革の方向を取るべきかが出発点となった（梅田 2000）。

まず三重県職員の意識構造を規定する。過去に行われた自治体職員の意識構造の調査結果による次のような指摘が参考になる（寄本・下條 1981：25-70, 259-269）。

- ① 安定志向——何よりも生活の安定、身の安全を求める安全第一主義が指摘される。仕事そのものを、積極的かつ献身的な努力を傾注すべき生きがいとする受け止め方ではなく、あくまで仕事は受動的な生活の保証要因とする意識が高い。
- ② 自己本位——役所という場中心の思考が根強い。職員が役所で机を構えて待ちの姿勢で対処することを中核に据えている。そこでは、内部への求心的な力が働く。先例主義や法に依拠する形式合理性が優先する。
- ③ 希薄な危機意識——地域経営という言葉が叫ばれている割に、財政的に厳しく受け止める危機意識は希薄である。地方財政危機の原因を、国の税財政制度および国の責任に帰せしめている。

- ④ 勤労意欲——役所の仕事は民間企業と比べて働きがいがあるかどうかについて、4割の人は「働きがいがあるとは思わない」と回答している。その原因は、予算編成など意思決定の重要な局面に関与できるのは一定の年功を重ねた職員であり、若手職員は通例定型的な仕事に従事することに帰せられる。働きがいがないとした理由としては、「仕事の成果を評価する方法や、個人能力の評価が不適切である」がほぼ5割と際立って高い。
- ⑤ 組織運営に関する職員の意識——役所の各部門の横の連絡・調整事務はうまくいっているかについて、6割が「うまくいっていない」と答えている。役所内での指示や命令についてはほぼ半数が「適切とは思わない」と考え、職場での計画や方針が「徹底されていない」と思っている。
- ⑥ 職員参加——職場での仕事を通して、何らかの職員参加の方法を導入し、強化することについて8割が必要と思っている。

以上の意識構造は、筆者が三重県庁職員となった1966年以来、基本的には変化していないというのが実感である。すなわち、安定志向と自己本位は相互依存関係にあって一体のものとなっている。仕事の具体的な目標がはっきりせず、仕事の成果の評価や個人の能力の評価がなされないことから働きがいはあまり感じていないが、終身雇用と年功処遇の流れの中で公務員としての社会的ステータスと生活の安定感に満足している。おのずから地方財政の危機意識は希薄になる。しかし、この無風状態を決してそのままよいとは思っていない。管理職だけが職場での存在感をもつのではなく、職員が政策形成や決定過程に参加する必要性は感じている。その他の組織運営上の問題点もよくわかっている。が、踏み出す勇気ではない。三重県職員の一般的な意識構造はこのように要約できる。

そこで、評価システムがその仕組みによってこの意識構造に働きかけていく変革の方向は次のようになる。

- ① 安定感から不安定感へ——評価することは、過去の成果を問うことである。事業費が2倍になれば成果も2倍になるという前提で事業実績を誇ってきた職員は、いまさら済んだことを評価したくない。しかし、評価システムは将来達成しようとする成果指標の明示を要求する。指標がアウトカムならなおさらのこと、アウトプットでも達成できるかどうかの不安定要素を持ち込むこととなる。安定志向にとっては、はなはだ居心地がよくない。この不安定感が、過去の延長線上で前例に倣って仕事をしていれば免責されるという意識を少しずつ壊していく。
- ② 役所起点から生活者起点へ——役所の建物の中で法律に準拠しながら、また補助金体系に従いながら仕事をしてきた職員にとって、この事業の目的は何かをあらためて記述し整理することは苦痛である。評価システムは、役所のための成果ではなく、地域・住民にとっての成果とは何かを考えることを強制する。自己本位に慣らされてきた職員にとって、評価の基準がこれまでと違ってくる。この気づきが、縄張り根性・手続き重視から課題解決志向へ意識を向かわせる。
- ③ 予算獲得重視から成果を問う決算重視へ——中央集権システムで流されてくる補助金や交付金に慣らされている職員には、予算の増額重視、人員の獲得重視の体質が強い。評価システムは事業量よりも事業の質的な成果を明示するように仕向け、コスト対成果を問うので、

予算・人員の獲得重視から成果を問う決算重視へ転換させる。

- ④ 前例体質から挑戦体質へ——評価システムは働きがいの基盤となる仕事の成果を評価する方法を確立することであり、これによって仕事上の具体的目標が明確になり、創造性を発揮できる機会が増える。さらに仕事に対する権限が十分与えられることによって、前例主義の体質から未来予測と課題解決に向けた挑戦の体質に変わることを促す。
- ⑤ 情報独占による断絶意識から情報公開による共同責任意識へ——評価システムを通じて職場での計画や方針が確立されていく。さらに情報公開を進め、これまでの「公開は例外、情報独占」から「公開が原則、情報共有化」へ向かうことによって、役所内での計画や指示についての共同責任意識が高まる。
- ⑥ 上意下達による抑圧感から参加によるやりがい感へ——評価システムを通じて職員の参加が保証される。地域の現場に立脚した意見や経験の反映により施策の新たな対象を見つけることができ、またそこに新たな使命が結びつき政策形成がなされるようになる。組織のビジョンを共有した上で職員が自立的に変革の主体になるように仕事を任せる「エンパワーメント」によってやりがい感が向上する。

このような職員の意識構造の変革なくして地方分権時代の行政改革は進まないという認識に基づき、三重県が描いた組織運営の変革プロセスは次のとおりであった。

《職員の意識改革がなされないと地方分権時代にふさわしい生活者起点の政策形成がなされない。そこで評価システムは、まずこの職員の意識改革に焦点を当てる。そして、評価システムによる意識改革の効果が表れるにつれて政策形成能力が向上し、地方分権時代にふさわしい政策形成がなされ、生活者起点の行政運営が実現する。》

2.2. 意識改革の第一歩

評価システムによる意識改革は、多くの場合、現状のままでは評価ができないことに気づくことから始まる。評価そのものに行き着く前に道具立てが揃っていないことに気づかされるということである。2001年度都道府県で92%、市区町村で9%が評価に取り組んでいるが²⁾、自治体の実践を通じて見えてきた自治体の政策過程の問題点について次のような指摘がある（今井2001：13-45）。

- ① 自治体の政策には、目標がなかった——総合計画に書かれている目標が抽象的であればあるほど、計画と事業の相関性は薄れる。事業執行そのものが目標になっていた。
- ② 自治体の政策には、体系性がなかった——政策が目的・手段の連鎖構造に体系化されていない。日々の事業は予算に従って執行している意識が強く、政策体系のどこにあるのか考えながら仕事をしている人は少なかった。
- ③ 自治体の政策には、計画性がなかった——省庁別など存在している多数の計画相互間の整合性が薄い。他の政策主体に従属することが多く計画を立てにくい。予算が政策体系とは別の視点から作成される。
- ④ 自治体の政策には、コスト感覚がなかった——個別政策ごとの投入コストを計算したことがない。
- ⑤ 自治体の政策には、決定・執行責任が生じてこなかった——目標が抽象的なイメージ概念

で示されることが多く、結果との比較ができず責任のとりようがない。

- ⑥ 自治体の政策には、循環がなかった——評価があつて初めて政策は循環する。その実質的な評価が行われてこなかった。

自治体における実務体験をもつ今井は、理論上や制度上の建前と実態の乖離をよく認知しているがゆえに、評価システムが導入されたときにまずその効果がどこに表れるかがよく見えたに違いない。この乖離に気づくことが、意識改革の第一のステップである。

自治体における計画行政の実態として、企画部門が総合計画づくりを主導するとはいえ基本的には事業部門からの積み上げ方式によっており、いわゆる“束ねる”ことに終始していることがあげられている。職員が総合計画を日常の行政活動を進める上で準拠となるすぐれた計画と意識しているのは4分の1にすぎず、職務はほとんど個別の計画に基づき行っている。これは、各省庁別・分野別の計画に基づき事業を執行している姿である。総合計画の認識度は職員・議員では9割に近いが、住民の半数以上に知られていない状況の中で、総合計画は具体的な行政活動の推進上での基準としてよりは、むしろ大まかに政策を方向づけるガイドラインとして利用されている傾向が強い（(財)地方自治協会 1991：20, 32-33, 39）。

総合計画は、参考にされるが事業実施の予算編成過程にはあまり使われていない。その背景には補助金行政が大きく影響している。予算編成のとき「国の補助金の有無」が最大の決め手になるという実態が長く続いている。このような状況の中で評価システムを導入すると、今井の指摘する①②③が明らかになるのは当然であり、①②③が④⑤⑥に帰結するのは自然であるといえる。

2.3. 意識改革を促す評価システムの仕組み

評価システムは、①政策体系の中に事務事業を位置づけたうえで、②事務事業の目的を明確にし、③評価を行う仕組みである（三重県 1996b, 1998）。この仕組みも、取組み方しただけでは従来行われてきた事務事業の見直しと何ら変わらない結果に終わる可能性があり、必ずしも意識改革につながる事が保証されているものではないが、システムとしてどのように意識改革を促す仕組みになっているか分析する。

2.3.1. 目的の評価

まず基本として、手段の評価よりも目的の評価を優先させた。手段の評価は、その事務事業が必要であることを前提とするもので、従来の事務事業見直しでは、目的の評価は現状追認のまま、この手段の改善に終わっていたといえる。三重県では、目的が生活者起点であるかどうかを厳しく問うことを基本においてシステムを構築した。

具体的には、目的を「対象」「意図」「結果」の3要素に分解する作業から始まる。「対象」とは「意識的な活動（事務事業）が状態変化をねらう客体（人、物）」、「意図」とは「対象を変化させて到達したい状態」、「結果」とは「意図の実現により本来的に到達したい状態」とそれぞれ定義した。ここで従来と違うのは、まず対象を厳密に限定してとらえさせることである。行政は自由裁量の余地を残すために対象を広く取る傾向にあり、結果的に対象があいまいになりがちであった。目的の明確化のためにも、コストとの対比のためにも対象を明確に限定する必要がある。さらに意図と結果を分けさせた。このように分けることによって、結果が目的の体系における上位の意図につらなることの意識づけが可能になる。結果は上位の意図の一部を形成することにな

り、結果と意図は連鎖的に上昇する。結果の設定によって目的をその活動だけで平面的にとらえるのではなく、より上位の目的を常に意識し、上位の目的から評価する視点を強制的にもたせることができる。

個別の事務事業は、縦割り組織の弊害として、その枠内（対象と意図）の成功を意識するあまりその事務事業の上位にある施策等が忘れ去られ、部分最適化はできても全体最適化が阻害されることが起こりやすい。上位の政策と下位の施策・事業は「目的」と「手段」の関係にあり、この目的と手段の関係は連鎖的に上下降する関係になる。上方・下方の両方向への展開は、上方へいくほど抽象的になり、下方へいくほど具体化するが細分化してしまう。しかし、このような作業をすることで初めて、目的の体系である政策体系・総合計画に基づく評価が実務上で可能になる。

現実の総合計画の政策・施策・事務事業の体系は、それぞれの結果が上位の意図に連なる目的手段の合理的な関係を厳密に検討して作られていないのが一般的である。中央集権システムの中で補助金を中心に事業を行っている限りそこまで行う必要がなかったのであり、上位と下位の関連づけに厳密性を問うことなく樹枝状の総合計画が出来上がっていたのである。

2.3.2. 成果指標による目的の評価

目的を対象・意図・結果の3要素によってとらえて、総合計画の政策体系の中で位置づけたとしても、言葉による表現であるため人によっては微妙に解釈が違ってくることが多い。また目的が達成されたかどうかを測るためには明確な物差しが必要となる。そこで目的の具体化として「成果指標」の概念を設定した。成果指標は、目的の3要素のうち対象と意図を具体化したものである。特に意図の明確性を要求しながら指標化し、数値化して表現したものである。この成果指標の設定作業をすることによって、目的の曖昧さに気づくことが実務上では多いのである。対象と意図が曖昧であったり、玉虫色であったりすることは許されない。

設定作業は、まず意図のキーワードを抜き出すことから始める。対象をどんな状態にしたいのかを具体的に明確に表現するキーワードである。その状態が生活者起点の成果であるかどうかを問うこととなる。

例えば、ボランティア活動に関して、意欲はあるがリーダーとしての知識や技能が未熟である人々を対象としてボランティアリーダー育成事業を行う場合、従来の意図設定は、ボランティアリーダーとしての知識や技能が向上した状態であろう。この場合、キーワードは向上である。一方、生活者起点の成果としては、知識や技能が向上するだけでなく実際に地域で活躍している状態ということになる。そこでキーワードは活躍となる。つまり、キーワードをどのレベルまで追い求めるかによって、目標の設定が違ってくる。この議論を曖昧にして成果指標の設定はできないからこそ、意識改革のきっかけになるのである。活躍というキーワードは活躍度という指標的表現になり、それを数値化することとなる。数値化するためには「活躍している状態とは何を言うのか」とさらに内容を限定しないと数値化できないのである。キーワードをブレイクダウンしていくと、対象のあるべき姿が導き出されるまでの過程の各段階が見えてくる。対象者のうちの参加者、参加者のうちの理解者、理解者のうちの実施者というふうにプロセスを展開することによって明確になる。この作業は、とりもなおさず目的そのものの明確化である。目的の達成度を計ることは数値目標を設定して目標管理を行うことである。このようにして初めてどのプロセス

に成果向上余地があるかがわかり、目標管理がきめ細かく行われるようになり、成果指標が共通言語として確立される。最終的には、政策体系である総合計画にその数値目標が掲出されることによって、全体として整合の取れたものになる。

目的を具体化し成果指標を設定しようとするとき、生活者起点であろうとすればするほどデータ不足に悩むことも多い。すなわち、統計数値はその時代の価値を表現しているものであり、成果指標になる数値が既存の統計にないとなれば、この作業を通じて新しい公共の価値を提案し、作り出そうとしていることになるわけである。既存の統計数値を前提に、その枠内にとらわれていては意識改革にならない。数値化の困難さから安易な妥協をしてはならず、目的を真に具体化している数値は何かを考えることによって、意識改革が進むのである。

この他に意識改革を促す要素としてコストがある。職員のコスト意識には人件費分が抜け落ちがちである。コストについては、直接的な予算計上額に概算人件費（事業を行うのに必要な時間に人件費平均時間単価を乗じた額）を加味して費用対成果を考えるようにした。ただし、発生主義会計による情報とのリンクまでは行っていない。

2.3.2. 評価の重点

以上のように評価の手順として、政策体系の目的手段の連鎖の中で目的の妥当性の評価を行うことを第一にした。対象・意図・結果に分解しながらそれらが体系的に妥当な場合、次には、あるべき状態にどれだけ近づいたかという成果に焦点を当てる有効性の評価をおいた。そして、その次に効率性の評価をおいた。効率性の評価はいかに少ないコストで迅速かつ正確に事業を執行しているかの評価で、手段系の改革につながるものである。それよりも、より上位の目的にどれだけ有効であったかの評価を重要視した。そして、このような評価作業を職員の総参加による自己評価方式とした。一部の管理系・計画系の人たちだけで限定的に行うのではなく、実際に仕事を日々こなしている現場の人たちに政策体系の中で評価することを強いた。そのことによって、従来取り組まれなかった県庁の組織文化の改革へ向けた意識改革を図ろうとしたのである。

2.4. 評価システムに対する懐疑への見解

公務員の態度や行動に直接影響を与える自治体の組織風土について次のような指摘がある。自治体はさまざまな利害が錯綜する中で、多分に政治的に運営されている。自治体が組織の目標として掲げるのは、相対する住民や関係団体が利害をむき出しにして争わないように、むしろ、それを抑え込むためにきわめて抽象的な言辞である（田尾 1989：114）。不確実な要因を合理化しながら不適なものを排除し、目標の達成に貢献し得ると判断されたもののみを組織過程に入力して、組織効率や生産性を向上させるという合理的なモデルで地方自治体をとらえることは難しいという（田尾 1988：38-42）。そして、政策評価について、マネジメントサイクルの導入は当然であるとしながらも、行政サービスは単一の成果で測れるものではないこと、測定論からいえば本当に測れるのか疑問であるとして便宜的な尺度が代表的な尺度になって広範囲に広がってしまうことに警告を発し、「評価論の興隆は、現今の行政システムの制度疲労に乗じた考え方の一つの方式である」と断じている（田尾 2000）。

筆者は、まさに「行政システムの制度疲労」が評価システムの必要性の鍵であると考えている。評価システムは、中央集権型社会から地方分権型社会へ移行しようとする過程における自治体行政

の運営上の必要性から生まれたといえるのである。従来、政治と行政の関係では職員が政策立案の多くを担ってきたが、分権型社会にあっても変わりはない。測定できるかどうか、共通の目標がもてるかどうかについての困難性を予測しながらも、これまで中央集権システムの中で育ってきた職員が、そして役所が、ひいては住民が、分権型社会に向けて政策立案し、決定し、実施していくための有効な道具立てとして、それは求められたのである。

自治体の政策形成のパターンとして望ましいタイプは、外部主体（議会、住民等）と首長（外部主体と内部主体である行政職員との間のバランス）と内部主体（行政職員、特に管理者層）の3者の影響力が均衡を保っているような多元的構造パターンであると分析されてから久しいが（自治研修協会地方自治研究資料センター 1979）、分権型社会になればなるほど3者の間の相互作用が求められる。なかでも、政策情報を握り、現実に政策立案の多くを担っている行政内部主体がいかに対応すべきかがまず喫緊の課題となるのである。内部主体は、これまでの中央集権体制の中で個人的にも組織的にもいわゆる官僚組織の病理現象の中にいる。長期にわたって作り上げられた組織の体質を変革していくには、系統的に大きな力を持続して加える必要があり、これまでは問うこともなかった目的そのものをあらためて問い直し、政策を企画立案する能力を高める必要に迫られる。地方分権に対応するためには「企画立案活動に関する評価の情報をつくりだすことと、これを公表すること」（村松 2001：20）が求められる。

3. 意識改革の検証と変革プロセスの進展

3.1. 調査結果に見る姿

三重県職員の意識改革はどのように進んだか、職場のマネジメント特性や個人の能力・意欲の特性はどう変革したかについて、湯下・坂野（2002）の調査（以下「A調査」という）、三重県職員労働組合（1998, 1999, 2000）の職員アンケート調査（以下「B調査」という）、三重県（2000）の職員満足度調査（以下「C調査」という）、三重県（2002a）の職員研修ニーズ調査（以下「D調査」という）の結果に基づき検証する。

3.1.1. 評価システムについて

まず、評価システムに対する職員の評価の変遷について確認する。B調査は3年間継続調査しており、それによると、導入年次は肯定的な回答が26.6%、否定的な回答が36.3%、次年度は肯定的25.3%、否定的41.8%であったものが、3年目は肯定的が37.0%と一挙に10ポイント増えて、否定的は41.6%と変わらず、肯定否定の数値が接近した。特徴的なことは、課長級以上で肯定的58.8%であるのに対し、課長補佐級以下では35%台と24ポイント近い開きがあることである。所属・役職別で見ると、本庁・課長級以上・総務企画部門では比較的评价しているが、実務型の部門ではあまり評価していないとしている（三重県職員労働組合 1998, 1999, 2000）。

A調査でも、管理部門では61.9%の職員が「問題点が把握」できるようになったと回答しているのをはじめ、60%近くの職員が「目的を明確に把握」できたとするなど全般的に導入効果を高く評価している。一方、執行部門では28%の職員が行政活動を「数値目標」でとらえるようになったと評価しながらも、40%の職員は導入を「わずらわしい」と評価しているなど、管

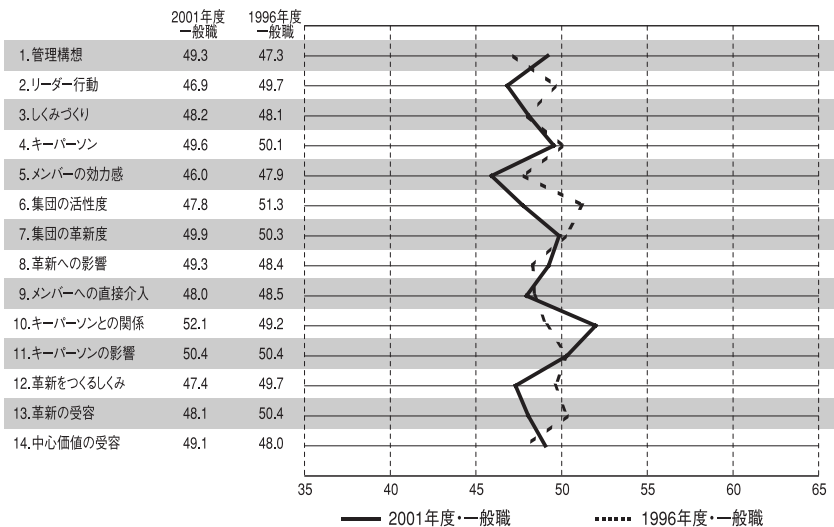
理部門と比較して批判的に評価している実態が確認された（湯下・坂野 2002：114）。

3.1.2. 意識改革と職場・マネジメント特性・満足度について

A 調査は、職員がコスト意識・目的志向・顧客志向をもって担当業務を遂行しているかどうかについて、予算管理・進捗管理・ニーズ把握の3局面ごとに自己評価するアンケート調査で、職員の属性に偏りが生じないサンプリングとなるように三重県の協力を得て行われた。その結果三重県職員の意識の全体的な特徴として、他の意識と比較してコスト意識の浸透が最も進んでいること、所属・役職・研修経験を問わず職員全体にコスト意識が浸透している実態がわかった。目的志向では、課長級職員の意識が非常に高く、職位が下がるとともに意識が低下する傾向が見られた。また、所属間で目的志向の浸透に差が見られ、執行部門と比較して管理部門の目的志向が高いという結果であった。さらに、顧客志向はその浸透が最も遅れていることがわかった。特に執行部門で顧客志向の浸透が遅れていることが確認された（湯下・坂野 2002：114）。

D 調査では、研修のニーズ調査の前提として職場・マネジメント特性を調査し、96年に実施した同じ調査との比較を行っている。前回との比較から言えることは、課長のマネジメントスタイルと職場の状況が変化していることである。マネジメントスタイルを示す管理構想・リーダー行動・仕組みづくりのうち管理構想がより高くなった半面、リーダー行動がより低くなっていることから、課長のマネジメントはビジョンをより明確に打ち出しているが、メンバーへの直接的な働きかけが弱くなっていることが伺われる。ただ、キーパーソンとの関係がより高くなっていることから、キーパーソンとの密接な関わりによりリーダー行動を補っている様子が伺える。課長とキーパーソンは、かなり成果を志向したマネジメントスタイルに大きく変化していると考えられる。職員は担当する業務をキーパーソンの支援を得て独力で遂行しているパターンが読み取れる。また集团のまとまり度合いを示す集团の活性度が低くなっていることから、職員相互の協働の度合いが薄く、職場としては以前に比べるとまとまり感がなくなっている。職場の機能的側面（仕事・目標や課題の達成）が強くなってビジョンは共有されているが、職場の共同体的側面

図 三重県庁の職場・マネジメント特性（2001年度と1996年度との比較）



出典：三重県 2002a。

(配慮・チームワーク維持・人間関係)が弱くなって和やかさは薄れている様子が伺える。成果を志向したマネジメントの仕組みが緒についたばかりなので職員の多忙感、やらされ意識につながり、職員のやりがい感が低下している傾向がある。さらに職員の全体の能力・意欲特性は20代から40代に大きな変化はないが、35～40歳が最も低く、50代以上は顕著な伸びが見られる。組織への帰属意識も年代が上がっていくに従い高くなっているが、特に50代は組織の方針が浸透し、目標を自分のものとしてその達成を目指す意識が高くなっている(三重県 2002a)。

さらにC調査で、職員の総合的な満足度の集計結果を見ると、課長級以上の満足度が際立って高い。課長補佐級以下の職位ではいずれも低位にとどまっている。年齢別では、25歳未満と55歳以上の満足度が高い。30～34歳では、わずかながら不満の方が上回っている。総合的な満足度に対する影響力が大きいのは「仕事のやりがい」であり、僅差で「勤務条件」が続く。そして、三重県は生活者起点の県政に向けて改革を推進しているかという設問に対して59.2%が肯定的に評価している。役職別では、課長級以上は肯定的に捉えているのに対し、それ以外の役職では肯定しているもののきわめて低い。生活者起点の県政は県民から評価されているかについては、肯定43.7%、否定56.3%と否定が上回っている。役職別では、課長級以上は肯定的な評価をしているが、それ以外の役職は否定的である。年齢階層では55歳未満はすべてマイナスの評価を下している(三重県 2000)。

以上、各調査結果から確認できることの第1は、課長級以上の役職者の意識改革が進み、ビジョンを掲げて目的志向・成果志向でのマネジメントシステムを回そうと励んでいる姿である。第2に意識改革としては、コスト意識が全体的に最もよく浸透し、目的志向については役職間、所属間で意識の浸透に差が見られ、顧客志向は最も浸透が遅れていることである。第3に意識改革は、相対的に出先機関よりも本庁で、執行部門より管理部門の方で進んだことである。第4に職員の満足感や仕事のやりがい感は、課長級以上は高いが、それ以下では全体的に低位にとどまっており、多忙感の中で進め方に懐疑的な向きも見られることである。

3.2. 変革プロセスの進展

評価システムの導入による目に見える成果としては、事業費を何十億円削減したということではなく、事業数1997年度3381本が2000年度2075本になったことに注目する。事業費の減少は基本的に歳入の動向によって左右されるものであるからである。この事業数の減少は、評価システムによって職員が庁内を横断的に見ることができるようになったという初歩的なことや情報公開による浄化作用も含めた意識改革の結果であり、目的手段の連鎖の中で目的の明確化を図ろうとする過程の中での政策形成の結果であるといえる。継続的に数年運用することによって職員への内部的効果だけにとどまらず、議会や利害関係者などへの外部的効果も加わっての結果であると考えられる。

このような変革は評価システムが基盤になっているが、県庁組織全体にかかる制度・運用の一つ一つの改革行動とその結果が触媒となって次々と反応し合いあいながらもたらされたものである。庁内のシステム変革として①総務部の権限縮小(財政会議の開催等による庁内分権)、②情報公開の進展(開示請求に対する開示という第1段階と評価表の公表による情報の提供という第2段階の進展)、③率先実行運動の展開(自己決定・自己責任による分権自立型の組織別業績測定)、

④勤務評価制度の導入（業績・能力・意欲の評価により勤勉手当に差）などがあげられる（梅田 2001, 2002）。そして、さらに議会や労働組合の在り方が変革してきているのである。

3.2.1. 議会の変革

三重県議会の改革も知事部局の改革と同時並行で進められてきた（小林, 2001）。第一歩は、議会運営委員会をはじめとする全ての委員会の審議を公開対象としたことと、議会文書を全国に先駆けて情報公開の対象にしたことであった。議会を聖域化せず、特別扱いしないことである。次に、議決機関としての機能強化を目指した。議員が各種計画作りの執行機関の委員に就任することや県出資法人の役員に就任することを原則禁止するなど執行機関との緊張感ある関係の構築に努め、知事提出条例に対する修正、決算の不認定も行った。さらには、政策立案力の強化、実行に至った。2000年から2001年にかけて、4つの議員提出条例が成立した。それらは、地方自治法第96条第2項に基づき議会の議決事項を自ら拡大する「三重県行政に係る基本的な計画について議会が議決すべきことを定める条例」のように意欲的なものである³⁾。政策にかかる議員提出条例についてのルールを自ら定めているが、その中では執行機関との非公式な協議、会派調整に関することのほか、提案者は自ら県民との協議を行うものとするとも明らかにしている。情報公開の拡大や評価システムによる優先順位づけがしだいに定着するにつれ、これまでの陳情活動に代わり、議員が住民の中に入って、あるいはホームページを開いて住民と直接政策対話をする動きが盛んになっている。これらの動きは、まず地方分権一括法の施行によって機関委任事務が廃止され自治事務と法定受託事務になり、議会の権限が拡大したことによる意欲の発現と見ることができる。一方では、評価システムの定着化に伴い、執行機関が直接住民に評価表をはじめ政策に関する情報を議会と同時並行的に提供し、直接対話するようになってきたことに対して、議会の役割はどうなるのかという危機感からの対応と見られる。議会は議員の集合体で共通の目標がもちにくいのが一般的であるが、2002年3月三重県議会は、「分権時代を先導する議会をめざして」という基本理念と基本方向を決議した。その一つとして「住民本位の政策決定と政策監視・評価の推進」を掲げ、二元代表制における一方の代表者である議会の本来機能として政策の決定、監視・評価に住民の立場で真摯に取り組むことを宣言した。方法論はまだまだ今後の議論に委ねられているが、山谷（1999：164）の提案する「政策評価を議会として行うこと」が現実的な検討課題になっているのである。「開かれた議会運営の実現」、「独自の政策提言と政策立案の強化」「事務局による議会サポート体制の充実」と併せて4つの基本方向を目指し、果敢に挑戦する議会を築き上げようとしている。2002年3月議会では、知事が提案した実施計画の見直しに伴う施策の成果指標の提示に対して、これまでになく真剣な議論がなされ、成果指標のいくつかは修正された。

3.2.2. 労働組合の変革

三重県と三重県職員労働組合は2000年5月、「対立・交渉・妥協」と表現されがちな従来の労使関係から脱却し、双方が対等と信頼を基本としたパートナーとして県民に説明責任を果たせる関係をつくっていかねばならないとする共同アピールを発表し、新たに「労使協働委員会」を設置した（笠谷 2002, 奥山 2002）。それは、交渉ではなく、労使それぞれが自立性を確保しつつ、対等の立場で情報の共有を前提に、生活者起点のより良い県政の実現を目指して、勤務条件から政策論議に至る幅広い課題についてオープンで建設的な議論を行う緊張感ある協働の場

あり、県民満足度と併せて職員満足度も向上させていく実践の場である。民間企業で労使協議制としてすでに広く定着している制度と基本的には同趣旨であるが、これまで公共部門には導入されてこなかったものである。その場は報道関係者や住民の傍聴を許すこととした。そこには労使が癒着することを禁じ、県民に説明できないことは止めようという決意がうかがわれる。組合は、組合員95%の賛成で組合規約を変更し労使協働委員会を正式に位置づけた。中央レベルから全ての職場まで大きく3段階に分けて労使協働委員会が開かれ、それぞれの職場における課題が話し合われている。中でも職員総勤務時間数を年間1900時間に縮減することへの取組みは、年次休暇の完全取得、大幅な残業時間の縮減に向かうものであり、その実現のためには根本から仕事の内容や仕組みを問い直す運動になる。組合幹部と部局の幹部が手を携えて時間外勤務のチェックに回る姿は、かつてはあり得なかったことである。もちろん年度終了後の検証は行っており、それに基づきさらに次年度に向けた検討がなされる。この労使協働委員会についての評価は、開催を有意義とするものは所属長で85%、分会長で67%という調査結果が出ている。

この取組みは、経営のキーワードである「パートナーリング」の考え方に基づいて始められた。パートナーリングとは、「原則的に対等なパートナーの関係にある複数の主体（集団、階層、部門、組織、企業）が、自主性を保持しつつ、共同で設定した目標の実現に向けて利害や立場の違いを超越し、相乗効果を発揮させながら協力・提携・統合すること」であるという。労使協働委員会は、第一線の職員からなる職員労働組合と当局といわれる県の管理機構のパートナーリングであり、生活者起点の行政における主役は「使」＝県当局ではなくて、多様な行政サービスの提供を日常業務としている第一線の職員一人ひとりなのであり、その職員全体の組織である職員労働組合なのである（梅沢 2002：9-10）。

職場での仕事の命令は通常上から下に流れるが、このトップダウンだけでは職員の意識は自律的にならない。管理者層と職員が十分情報を共有化し協議することが求められる。もともと基本的には職場におけるラインやスタッフ関係において双方が議論することが前提になっているが、これに加えて労使という別の次元で新しい協議のための装置をもつこととしたのである。労使関係はこれまで組織内部で完結する内々のものとして存在してきたがゆえに、生活者起点の視点は弱かったという反省に立っている。近年公務員制度の改革が検討されているが、政策の在り方と勤務条件が別々ものではなく同根であること、意識改革という次元ではまったく同源であることを認識し、対応策を実行し始めたといえる。

3.3. 評価システムの到達点

三重県は2002年度、評価システムの機能を拡充し「みえ政策評価システム」として構築し直すとともに、総合計画「三重のくにつくり宣言」の数値目標との整合化を徹底させた。評価は、施策・基本事業・事務事業という3つのレベルで評価を行うこととし、それぞれの評価の目的を明確に分けた。施策評価は県民へのアカウンタビリティを果たすことを目的とする県民とのコミュニケーションツールとして、基本事業評価は予算編成など行政資源の適切な配分の意思決定に反映することを目的とするマネージャーのマネジメントツールとして、事務事業評価は成果志向への体質改善・意識改革を目的とする担当者のマネジメントツールとして位置づけた。さらに組織編成も、政策体系を踏まえた責任と権限の明確な体制、すなわち部次長等の中間層と課を廃し、

総括マネージャー、マネージャーという施策や事業くくりによるチーム制にした。予算編成の方法も総合計画の施策単位で担当部長・総括マネージャーにあらかじめ包括的に財源配分するという権限委譲と分権化を進めた。これに加えて評価結果を公表し意見を聞き県政に反映する仕組み「三重のくにつくり白書」などのコミュニケーションシステム、業績評価を取り入れた人事評価システム、職員1人1台パソコンの電子県庁システムなどのさまざまなシステムを戦略的に統合することによって、総合計画の実現を的確にマネジメントしようとしている。これらの統合システムを「政策推進システム」と総称している。さらに、この政策推進システムが狙いどおりに働いて三重県庁という組織全体の品質の向上につながっているかをチェックするため行政経営品質向上運動に取り組んでいる（三重県 2002b）。

4. 三重県の改革モデルとガバナンス

以上のように進展してきている三重県の変革プロセスのキーワードをあげると、生活者起点、成果志向、目的手段の合理性、数値目標と達成、情報公開、権限委譲、分権、自立、協働、パートナーリングである。そして、まずなによりも県庁の組織文化を、組織の使命と目的を定めてその達成のために計画的に経営する企業的風土に転換しようとしてきた。現在もその渦中にある。この三重県の改革モデルは、山本(2002:117-121)のガバナンス議論における前述の分類に従えば、「伝統的経営」をまず「企業的経営」へ移行させる試みを行い、これを経ることによって最終的には「ネットワーク的経営」を目指しているものと考えられる。一挙にネットワーク的経営を実現することはとうてい不可能である。まず役所が率先して企業的経営に移行し、そのことによって職員の意識改革が進み、政策形成能力が向上する。その成果が住民に伝わるに従って住民の信頼が取り戻され、住民の意識改革も進む。そうした相互作用が積み重ねられてはじめてネットワーク的経営に近づくことができる。山本(2002:123)の言うように行政サービスの最終成果の測定は困難であり、行政は企業と同じように経営できるわけではないが、ネットワーク的経営に至るため戦略上経過しなければならないものとしての企業的経営である。ネットワーク的経営に至る道は、これ以外には見当たらないと考える。

ところで、地方分権の一環として市町村合併への取組みが全国的に広まってきている。市町村合併が進めば都道府県は必然的に解体される部分が出てくる。将来的には都道府県の再編が議論されるようになるだろう。市町村と都道府県が同時に、あるいは少しの時差はあっても大きく変わろうとしている今こそ、日本全国の自治体がガバナンスに向けて歩み始める絶好のチャンスである。

〔謝辞〕 草稿の段階で、古川俊一、窪田好男両氏には貴重な意見をいただいたので、記して謝意を表す。

〔注〕

- (1) 自治体で行われている評価の活用類型としては、①総合計画づくりと市民協働、②財政赤字対策と組織運営、③意識改革と政策形成の3つのタイプがある（梅田，2002：50-51）。
- (2) 自治体における取組み状況は西川清彦「地方公共団体における行政評価の取組状況について」『地

方自治』No.649, 2001年12月号。それによると2001年7月現在, 都道府県は37団体(79%)が導入済み, 試行中をあわせると43団体(92%)が実施(うち結果の未公表が3団体), 市区町村は150団体(5%)が導入済み, 試行中をあわせると290団体(9%)が実施(うち結果の未公表が175団体), 検討中が1519団体(47%), 特段考えていないが1426団体(44%)である。

- (3) 他の3条例は「議会の議決すべき事件以外の契約等の透明性を高めるための条例」「三重県生活創造圏ビジョン推進条例」「三重県リサイクル製品利用推進条例」である。

[文献]

- 古川俊一(2001)。「公共部門評価の理論と実際 第1部理論編」古川俊一・北大路信郷『公共部門評価の理論と実際』日本加除出版。
- 今井照(2001)。「『新自治体の政策形成』学陽書房。
- (財)自治研修協会地方自治研究資料センター(1979)。「『地方自治体における政策形成過程のマイクロ分析』。
- 笠谷昇(2002)。「なぜ, 三重県は『労使協働』の取り組みを始めたか」(財)三重社会経済研究センター『地域政策——あすの三重』No.4, 公人の友社。
- 小林清人(2001)。「議員提出条例は何をもたらしたか——県議会改革, 三重からの報告」(財)三重社会経済研究センター『地域政策——あすの三重』No.3, 公人の友社。
- 真山達志(2001)。「自治体における事業評価導入の多面的意義」会計検査院『会計検査研究』第24号。
- 三重県(1996a)。「『三重県「さわやか運動」推進大綱』。
- (1996b)。「『事務事業評価システムの手引き』。
- (1998)。「『成果指標設定のためのガイドライン』。
- (2000)。「『三重県職員満足度アンケート2000集計結果報告書』。
- (2002a)。「『三重県職員研修ニーズ調査』。
- (2002b)。「『政策推進システムの基本的な考え方』。
- 三重県職員労働組合(1998, 1999, 2000)。「『自治労三重』445号, 459号, 482号。
- 村松岐夫(2001)。「行政における企画立案について」『法学論叢』148巻3・4号。
- 奥山喜代司(2002)。「『労使協働』への道——なぜ, 三重県職員労組は協働に踏み切ったか」(財)三重社会経済研究センター『地域政策——あすの三重』No.4, 公人の友社。
- 田尾雅夫(1988)。「地方自治体における組織分析の視点と理論展開」『組織科学』22巻2号。
- (1989)。「地方自治体における人的資源の開発——地方公務員論の試み」田中豊治・日置弘一郎・田尾雅夫『地方行政組織変革の展望』学文社。
- (2000)。「政策評価再考」大阪市政調査会『市政研究』127号。
- (財)地方自治協会(1991)。「『地方公共団体における計画行政の現状と課題』
- 梅沢豊(2002)。「BPRと『パートナーリング』論が描く行政と自治体職員の新しい関係」(財)三重社会経済研究センター『地域政策——あすの三重』No.4, 公人の友社。
- 梅田次郎・竹内泰夫(1999)。「三重県の事務事業評価システム」斎藤達三編『実践自治体政策評価』ぎょうせい。
- (2000)。「政策評価導入の体験——事務事業評価システムの導入に対する三重県庁内の組織的抵抗」『日本公共政策学会年報2000』。
- (2001)。「業績測定型・三重県事務事業評価システムの発展過程と展望」日本評価学会『日本評価研究』第1巻第2号。
- (2002)。「当り前の役所をつくる『さわやか運動』物語」・「行政評価の実践」梅田次郎・福田志乃編『自治体実行政主義』ぎょうせい。
- 山本清(2002)。「21世紀のガバナンス」宮川公男・山本清編『パブリック・ガバナンス』日本経済評論社。

- 山谷清志（1999）.「分権化時代における地方議会」岩手県立大学総合政策学会『総合政策』1巻2号。
- 寄本勝美・下條美智彦編（1981）.『自治体職員の意識構造』学陽書房。
- 湯下健一・坂野達郎（2002）.「行政評価システム導入における目的志向型行財政運営の実態と評価——三重県を事例として」日本計画行政学会『計画行政』25巻1号。