

政策研究セミナー

「役場を会社に変える！～人口日本一の村を 優良企業にした行政改革～」の概要と小考察

平成21年2月16日、松山市内において、愛媛県内の自治体、企業関係者出席のもと、第29回政策研究セミナーを開催した。講師には、住民主体の新しい自治を目指して画期的な行政改革を実現し、地方自治体として初めて「日本経営品質賞」を受賞した前岩手県滝沢村村長の柳村純一氏をお招きし、「役場を会社に変える！～人口日本一の村を優良企業にした行政改革～」をテーマに講演していただいた。

講演の概要を紹介するとともに、自治体運営の一翼を担う議会の改革や活性化についての事例を紹介する。

1. 「役場を会社に変える！～人口日本一の村を 優良企業にした行政改革～」の講演概要 (講師：柳村純一氏)

(1) 人口日本一の村

滝沢村は、岩手県の県庁所在地盛岡市の西隣に位置し、盛岡のベッドタウンとして発展してきた村で、人口は約53,200人、そのうち昔からの村民は、約1万人、残りが新しく移入された「新住民」であり、人口日本一の村です。

本日は、そうした滝沢村で、私がなぜ色々なイノベーションを起こしていったのかという、そのプロセスについて、特に組織マネジメントに関する部分について、話をさせていただきたいと思います。

同時に、人間というのは、人に言われて命令されて動くよりも、自分で考えて、あるいは組織みんなで考えて、そこから得た結論によって動くこと、これが一番モチ

人口日本一の村

地勢および役場の概況

- 人口 53,270(2012.12月末) 高齢化率 14.72%
※住民基本台帳人口
- H17国勢調査速報人口 53,559人
- 総面積 182.32 km²
- 秀峰岩手山、内陸性気候、チャクチャク馬コの里
- 職員数 298人
- 予算規模 143億(一般会計H19)
- 財政力指数 0.61 (H19)
- 借金(起債)残高 185億



Strategy and Innovation Division Department of Public Management TakizawaMura Government

2

ベーション高めるし、それによって人間がいかに進化していくものなのかということについても、実践を踏まえて話をさせていただきたいと思います。

(2) 組織

①組織の一般論

組織の一般論

	4	4	○やりがい感
2	0	4	○生きがい感
6	0	2	○価値創造
2	10		

Strategy and Innovation Division Department of Public Management TakizawaMura Government

3

これは組織の一般論を表した図です。

一番左に2.6.2とありますが、これはソニーの創業

者、盛田昭夫氏が考えた組織論で、一般的に組織の2割がやる気がある人、6割はそれについていく人、そして2割は会社にとっていいイメージはない人に分類しています。

その右の0.0.10というのは、私が就任したときの滝沢村役場の状況、もう存在価値がない、やる気がない状況でした。その中で、どれくらいになったら、まともな組織になるのかなと考えてイメージしたのが4.4.2です。そうして、私がやめる前の年に、職員の意識分析をした結果、4.5.1という数字が出てきました。

0.0.10と4.4.2の差は、人が変革していく、ということを表しています。例えば滝沢村では1割の職員が抵抗勢力ですが、この1割の職員も他の組織にしたら真ん中辺に位置する、進化していくと、上の4割がどんどん引っ張って行って、全体が上がっていく、そういう意味で差をつけています。それは何かというと、時代は常に変化していくので、人もその変化に合わせて価値観を変えていく必要がある、上位の4割がそういう人間になっていくと、それが生きがい、働きがい、やりがいになっていく、これは本当にやった人じゃないとわからないと思います。これが更に伸びていったら、そろそろ怖い組織になる、人間というのは変わる、本当に素晴らしいものだなというのを体験したため、こういう図にしました。

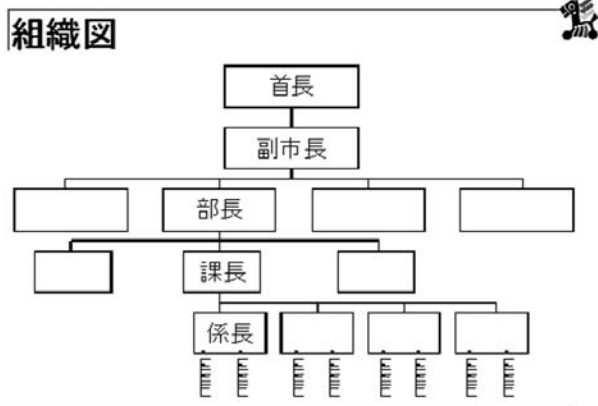
②情報共有の仕組み

組織を見るうえで一番大事なのは、1人の能力には限界があるということです、だから皆でいろんな情報を共有しながら進むべき方向を編み出していく、それが組織のマネジメントです。従って、政策決定、意思決定のプロセスを全組織で共有できれば、本当に活力ある組織、どんな厳しい状況でも生き残れる組織になり得ます。また、人間は命令されるよりも自分で考えると、あるいは一人でよりもみんなで考える、仲間意識があると、本当に能力が出る、やる気が起きるということを学びました。組織というのは人間の集まりです。完全な人間ばかり集まっているわけではないので、間違いのない組織は絶対にあり得ません。必要なのはその間違いを自分たちでい

かに見つけ出し、常に組織の革新、イノベーションを起こしていくかということです。

そのためには、みんなで考えることです。人間1人の能力には限界がある。ですからみんなで手分けして、いろんな情報を集めて、それで議論すれば何らかの道が見つけ出せます。自分たちの組織はいいのか悪いのか、本当にお客さんのためなのか住民のためなのか、マーケットはどうなっているのか、そういうことを常に議論する、そうして自分達の組織は本当にこれでいいのか、どこが矛盾しているのか、無駄なのか、いろんなことを考えていく、そういうことを常に意識しながら行動を起こしていくことがイノベーションです。間違わない組織は絶対あり得ない、一番大事なのは、新しい価値観に向かってその組織がどう動いていくのかということです。

③意思決定、政策決定のプロセス



Strategy and Innovation Division, Department of Public Management, TakizawaMura Government

これは、一般的な行政の組織図です。政策決定とか意思決定する際、組織には、必ず部長以上とか決定権限者が決まっていますが、基本的にはトップが最高責任者です。

そこでは、トップが意思決定したことがどれだけ早く末端まで行き渡るか、現場で起きていることがいかに早くトップに伝わるかということが重要となります。

スピードが大事なのですが、特に行政に多いのですが、クレームが来ると必ずどこかで隠してしまう、まずトップには伝わらない、現実にはそういうことが至るところにありました。

それと同時に、行政はまだ基本的な文書決裁なので時間がかかりました。滝沢村では当時、14年前には、決裁をもらうのに最高早くも2週間、長い場合には1カ月は当たり前、それくらいかかっていました。もう災害なんかだったら間に合わない、本当に住民のためにやっているのか、誰のための行政なのか、つくづく私は疑問を感じ、住民に喜ばれるベターな仕組みを作っていかなければならないと思いました。

④組織のミッションとドメイン

どの事業も同じですが、私は目的と手段を常に議論してみたいのではないかなと思います。

例えば赤福、彼らの目的は何だったのでしょうか。彼らの目的は儲けることでした。だから手段は賞味期限をごまかそうが、防腐剤をたくさん入れようが関係なかったのです。確かに企業だから儲けるのは当たり前ですが、それだけで企業は成り立つのでしょうか。本来ならば赤福は、百何十年も続いた伝統の和菓子を皆さんに提供しておいしく食べていただく、それが目的だ、そのかわりにそこから利益をいただくがそれは手段だと、そういう組織マネジメントをしてはどうかと思います。

社会保険庁、私から言わせれば、彼らの目的は退職金とボーナスと給料をもらうこと、その手段としては、仕事しようがごまかそうが関係なく8時半から5時15分まで居ればいい、つまり、目的と手段というものを勘違いしていたのではないかと、組織全体大體としてそうになっていたのではないかとと思います。

特に、行政だとミッションとドメイン、我々の使命は何か、そして自分たちはそのどういう領域を受け持つのか、自分たちのミッションとドメインというのを、本当に議論しないと同じ過ちを繰り返すのではないかと考えています。

(3) 滝沢村の革新

①滝沢村の14年前

この図は、先に述べた0.0.10の時、14年前の滝沢村の状況です。

滝沢村の14年前

- 暗い職場
- 情報分析力の欠如
- なんとなくやっている「仕事」
- 予算と人の要求
- 残業のやり放題
- 無駄な会議の連続
- 余計な仕事・新しい仕事は受け入れない
- 組織の「カベ」
- 派閥力学
- 退職前



Strategy and Innovation Division Department of Public Management Takizawa-Mura Government

9

金融でもデパートでも何でも同じで、暗い職場というのは、ほとんどもう将来性がないと思うのですが、滝沢村役場は暗い職場でした。

そして、これは中央集権だから仕方がないのですが、特に町村はどこでも同じなのですが、情報分析力が欠落していました。なぜかという、要するに知らないことがあれば、みんな県庁に聞けばよかった、県庁でダメなら、霞ヶ関に聞けばよかったからです。それが長年続いてきたので、末端の自治体は何も考える必要がない、地域経営とか自分たちの町の将来のことなど考える必要がなかった、だから何も勉強する必要がなかったのです。また、一般の方々から見て、行政マンは本当に仕事をしているのか、していないのか、見えませんでした。とにかくパソコンの画面を立ち上げていけば、何か仕事しているように見える、しかし、そんなに一日中パソコンを使うほど仕事あるのかと私は思いました。

滝沢村の例では、朝から1日ちょろちょろ役場の中を動いているだけで仕事をしないで、5時になると歩くのを止めて、住宅ローン、車のローン、と計算して無駄な残業をやっている人がいました。そして、その残業手当を計算するために総務課の職員が残業している、そういう無駄なことが沢山ありました。

無駄な会議もありました。会議というのは、物事を決めるためにやります、もちろん1回では決まりませんが、何かの方向を見出す、あるいは結論を目的にしてやるのが会議です。ところが、昔、地域振興券というのがありましたが、所得制限もあって、支給が大変でした。この

ときに、滝沢村では税務、福祉、住民、そして総務、この4つの課でどこがこの地域振興券を担当して配るか議論して、4回も5回も会議をしました。各課2人か3人で延々2時間3時間やっても決まらず、結局総務課が担当しました。

それはなぜかという、公務員は、絶対今より余計な仕事、新しい仕事は入れようとしなから、そして何か余計な仕事をさせると、金と人をよこしてくれと必ず言います。

それから、組織の壁、たった10人足らずの課の係と係の間に壁がありました。年中忙しいわけじゃないので、隣が忙しいときは手伝ったらいいじゃないか、逆にこっちが忙しいとき手伝ってもらったらいいじゃないか、と思うのですが、協力し合わない。これが課と課になるともっとすごい。部になったらとてつもなくひどい。なぜ日本の公務員の壁ってこんなに厚いのだろう、こんな取り払ってしまえと、だから私は組織のフラット化を考えました。そういう簡単なことができていませんでした。

そうして、部長は私の権限で作ったのですが、若手を大抜擢しました。しかし、全部そうしたのでは組織のモチベーションが上がらないだろうと思って、年功でそれなりの人も部長にしました。ところがその部長が、40人ぐらいの部下を全員集めて、俺はあと2年で退職だから問題起こさないでくれ、何もやらないでくれと、平気で言っていました。40人が2年なまけたらどれだけの損失か、こういうバカなやつらが集まっていました。

これらが私が0.0.10だと思った根拠です。

②情報公開制度

私が平成6年11月に首長になった時、とにかく住民と役場職員とは、認識が全然ずれていて、住民は行政を信用していませんでした。それで、当時は情報公開というのはまだ一般的でなかったのですが、情報公開しなければと思いました。そうして3年かけて実施しました。

③ISO認証取得

平成12年にはISO14001とISO9001の認証を取得しま

滝沢村の変革の足跡

	H10.03	庁内LAN稼働開始
I期	H10.04	情報公開スタート(自治大臣表彰)
	H11.04	組織のフラット化第1段階(法制廃止)
	H11.05	ISOの地方分権セミナー開催
	H12.08	ISO4001認証取得
	H12.11	ISO9001認証取得
II期	H12.12	行政経営品質外部アセスメント
	H13.11	行政経営品質外部アセスメント(11課)
	H14.04	行政経営モデル構築着手 組織のフラット化第2段階 (課長権限廃止、部制スタート)
	H14.10	庁内簡易アセスメント実施(5課) 人事考課制度試行 事務事業評価制度開始
	H14.11	行政運営理念制定
	H15.04	収入控廃止 新しい総合計画決定スタート
III期	H16.04	管理職を職員控票で選考 方針展開実施
	H17.03	若手県経営品質賞受賞

Strategy and Innovation Division/Department of Public Management, Takizawa-Mura Government 70

した。1年半前の平成10年にキックオフしたのですが、最初は役場中から文句が出て大変でした。特にISOの認証を取得するためには外部の審査が入るのですが、何で公務員がISOを取得しなければならないのか、村長が名を売りたいとやるのだと、非難されました。

それでやはりこれはまずいと思ったので、なぜやらなきゃならないのか、メールで300人に流すのは簡単なのですが、やはり直接言うべきだなと思い、3回に分けて全員に直接その意義について説明しました。直接話すというのは良かったかと、私はこのとき学びました。

なぜISOの認証を取得したのかということ、私が最初一番疑問に思ったのは、職員が自分のところにある机は自分のものだと思っている、机や文房具が住民の税金ということがインプットされていなかったからです。めったに使わない物まで一人一人持っている、無駄なことをやっていました。財産は誰のものか、所有権者は誰か、と私は言いたかったのです。それで、民間企業の方々を呼んできて、講演会等を何回もやりましたが、効き目はありませんでした。その時には聞いて、頷いているのですが、講演が終わると忘れてしまう。そのため、何かマネジメントの仕組みを入れなきゃだめだと思い、ISOの認証を取得することにしました。

それには、ごみの分別収集等の環境のISO、ISO14001が一番入りやすいと思いました。村で将来分別収集や環境保護等を導入した時に、役場職員が率先垂範しなかったら意味がない、命令しても住民は動きません、だから率先してISO14001に取り組んだのです。

そして、窓口の対応が悪いとか遅いとか、いろんな住民の苦情が出ていました。それで、サービスの品質も高めたいというので、ISO9001も一緒にやりました。

誰もISOのAの字も知らなかったので、担当職員を2人つけて、本当にゼロから勉強しました。とにかく1年半、全職員、委託先から電話交換手から掃除のおばちゃんから全員を何回も何回も教育しました。

しかし職員は動きませんでした。なぜ公務員がISOを取らなければならないのだ、と文句を言って動かない。それで、半年前に予備審査といって、どういう状況にあるか、認証機構からチェックしてもらいましたが、その時、初めて動き出しました。つまり期限が迫ってきて、ウチの課のせいで認証取得できなかつたら面子がつぶれると課長が初めて動き出して、そして部下が動きだして、それから半年、ガヤガヤ動いていって、そして認証取得ができました。

ISOを取得して一番よかったなと思うのは、もちろんPDCAサイクルを回すというのもいいのですが、初めて外部から審査されたことです。外部から評価されたという意味で非常に充実感というか満足感、達成感があり、組織全体の一体感が醸成されました、私はそちらの方が大きかったかなと思っています。

④行政経営品質アセスメント

次に行政経営品質のアセスメントに取り組みました。滝沢村がISOの認証を取得した時に、審査員から、やはりISOには限界がある、より良い組織にしたければ、経営品質向上プログラムを勧める、とレクチャーを受けたのです。その時に、これは時間がかかるかもしれないが、本当に人を変えることができる、これができたらすばらしい、と思って始めました。

この日本経営品質賞のアセスメントというのは、自分たち自身を自分たちで診断する、自分たちで自分たちの組織を診断する取り組みです。我々は本当に住民のためにこれでいいのか、あるいはどこがだめなのか、ということ自分たちで認識して、そして変える仕組みをつくって動かしていく、そういうことをするためのアセスメ

ントです。

⑤行政経営理念の制定

こういう変革に取り組む中で、我々の組織には理念がないということに職員が気がつきました。それで、ISOの内部監査員と経営品質のアセッサー、それからやる気のある職員70人が半年議論して、「～日本一顧客に近い行政活動への挑戦～私たちは、地球的視野から地域を見つめ、顧客一人ひとりが求める『幸せ地域社会』の実現を目指し、人々と協働して地域価値の創造に挑戦します。」という滝沢村行政経営理念を制定しました。これを半年かけて全体でやったというのが今でも大きい、よかった、と思っています。

⑥管理職職員投票制度

平成11年に、組織のフラット化の第一段階として係制を廃止し、64人の係長の役職を外した時に、「村長、頭に来る、俺は係長でもないのにみんな相談しに来る、手当も何ももらってないのに面白くない」と、私に3人も文句を言いに来ました。

この時に私は、「昔の係長に相談に行かないでお前に相談に来ているのはどういうことか考えたことあるか、お前は周りから認められているから、周りから信頼されているから相談されているのだ、お前みたいなやつらが課長とか部長になっていけばいいのだ」と、私は諭したのですが、その時に、絶対いつか課長投票をやってやろうと思いました。

たまたま平成16年に定年退職者が5人出たので、よしここでやろうと思い実施しました。

この時マスコミは、買収があるのではないかと、人気投票になるのではないかといいましたが、私は、組織の中の投票なので公職選挙法は何も関係ない、飲ませ、食わせ結構、人気投票結構、やってみようじゃないかと思いました。それはその組織のレベルを見るのに最高にいい方法だったからです。買収されたらすぐ分かる、それで組織のレベルが分かる、クオリティーが分かる、それでやってみました。

結果、どういう人が選ばれたのかというと、仕事ができる人ではなく話を聞いてくれる人、相談に乗ってくれる人が選ばれました。また、俺の言うことを聞け、というような人は誰も選ばれなかったのは、職員も流石だなと思いました。

それで、もう経営層と現場とでリーダー像が共有されたと分かったので、もうこんな面倒くさい時間もかかる選挙をやる必要ない、無駄なことはやめようと思い、課長投票は2回やって止めることにしました。

要するに、いつまでも同じことやっているのではなくて、もう経営層と現場とでリーダー像が共有されたとなったら止める、そして新しいことを考える、進化しなきゃいけない、そういうことが大事だと思います。

⑦部長ミーティング

私が12年間で最高の仕組みだと思ったのは、部長ミーティングです。部長8人が毎朝7時45分ぐらいから集まって、とにかく毎朝議論している。何がきっかけで議論を始めたのか後で聞いたのですが、今まで部がなかったのが部長のミッションとはなんだろうと、その議論からでした。そこから始めて、それがだんだん進化して、他の部の悩みとか困った事とか、あるいは議会対策とか、いろんなことをここで議論するようになりました。だから、どの部長もどこの部で何が起きている、どこの部のどこの部分で困っているとかいうのをお互い全員が全部知っている。毎朝やっているのだから、ここが毎日の意思決定機関でした。

そして、大体ここで意思決定できるので、その後各課で朝礼をする、ですからここで今朝意思決定されたものがすぐに末端まで伝わるようになりました。

⑧1職場1改善運動

1職場1改善は、「組織改善」「現場改善」など、変革に対する意識を醸成するため平成15年、16年に導入し、平成16年には会計課と下水道課が最優秀賞を受賞しました。

会計課の「伝票に煩わされない会計事務を目指して」

は、電話料、電気料、水道料等の各現場に共通した伝票は全部会計課で処理しようというものでした。そうするとその分現場が楽になる、そういうことを提案しました。会計課の処理伝票の数は年間に七、八百枚増えるけれども、人も金も増やさなくてもいい、今の人間でやれると、そういうことを提案し、そして実践しました。

冒頭の0.0.10の話の中で触れましたが、以前の職員には、絶対に現状より仕事を増やさないと、という気持ちがあったのですが、こういうことを提案してきたので最優秀としました。

(4) 新しい総合計画

①新しい総合計画のポイント

新しい総合計画のポイント

- 住民参画
- 職員参画
- 徹底したマーケティングとめざそう値の設定
- 住民協働の推進について検討
- 地域社会計画＝基本構想
- 行政戦略計画＝基本計画



Strategy and Innovation Division Department of Public Management Takizawa-Mura Government

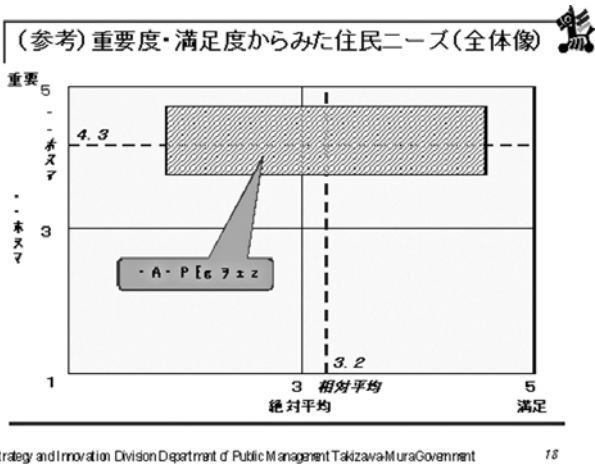
75

今までの地方自治体の総合計画は、建物や道路等施設の建設、改修を主とする10年計画でした。しかし、変化の激しい時代に10年後に日本や世界がどうなっているか読める人はいません、まして来年から交付税がどれくらい来るかわからない時に、私はこれはもう無理だと思いました。

ですから、もうそういう総合計画はやめよう、来年のことはわからないし、10年後のこともわからないのだから、その時々を考えていく、それが総合計画だと、それしかないと思いました。そうして悩みに悩んで新しい総合計画を作るのに約2年半かかりました。その新しい総合計画は民間企業の使うマーケティング、つまり市場はどうなっているのか、住民が何を考えているのか、それに重点を置いて、そして住民が行政を監視して政策評価

をする、そういう仕組みはないだろうか、と考えて作りました。このような総合計画を作ったのは滝沢村が初めてです。

マーケティングのために、住民のグループインタビューを行いました。ふつう行政がアンケートをとるときには、行政の担当セクションが質問内容を考えるのですが、このグループインタビューでは、アンケートの中身を住民の皆さんに集まってもらって作りました。そうしてグループインタビューを集約し、住民の皆さんが10年後の滝沢村に求めている条件を抽出し、47の最適化条件をつくりました。ですから、本当に時間がかかりましたし、トータル何百人という住民がボランティアで参加しました。



Strategy and Innovation Division Department of Public Management Takizawa-Mura Government 18

この図は、47の最適化条件をつくるために、グループインタビューで抽出した住民ニーズを図にしたものです。縦軸に重要度、そして横軸に満足度をとって、上に行くほど住民が重要と思っている、右に行くほど住民が満足していることを表します。この網かけの部分、これが47の最適化条件とした部分です。

例えば、右上にある水や空気がきれいであること、これは重要度も高くして満足度も高い、そうして左上の部分、重要度が高くして満足度が低い、ここはもう一番不満の最たる部分です。例えばここに「働きたい仕事がある」という項目があるということは、つまり重要だけれども実際にはないということなのです。

つまりこれで初めて住民の認識がどこにあるのかが、明らかになりました。そこで私の大きな2大戦略として、

自然はみんな望んでいるからこれは大事にしていこう、もう一つはやはり雇用の場、安心して安全に生きていける働ける場があるということ、これを2本柱にして戦略経営をしていこうということにしたわけです。

そうして、最適化条件の実現状況を図る指標として「めざそう値」を設定しました。そして、これは47の最適化条件の「めざそう値」の現状を表した表の抜粋です。左から「最適化条件」、それを図る「代表指標」、その「現状値」、「(5年後の)めざそう値」、「(10年後の)めざそう値」となっています。5年後10年後を目指していますが、毎年の結果を数値化しています。例えば一番下は「ずっと住みたいと思える村である」という最適化条件です。それを計る代表指標は「自分の村に愛着を持っている人の割合」です。現状は72.8%、これを5年後には75%にしよう、10年後には80%にしようとしています。

(参考)めざそう値 <生涯学習・地域づくり関連のめざそう値抜粋>

最適化条件	代表指標	現状値	5年後のめざそう値	10年後のめざそう値
3.子どもが安全に遊ぶこと	公園・児童館に十分な遊具が設置されている割合	22.0%	30.0%	35.0%
4.一人ひとりの個性が尊重されている	市民の個性	14.0%	21.0%	25.0%
5.生活が豊かになり、喜びを感じる生活がある	市民生活(娯楽・文化・スポーツ・健康・福祉)の充実	21.0%	26.0%	30.0%
7.子どもが健康で安全に生活している	児童福祉(児童福祉施設(児童福祉施設)の充実)	13.1人	10人	15人
8.高齢者の生活の質の向上のために取り組むことが出来る	高齢者の生活の質の向上	42.7%	50.0%	55.0%
9.みんなが健康で安全に生活している	高齢者の生活の質の向上	31.0人	35.0人	40.0人
10.心の豊かさを大切にする	市民生活の質の向上	48.0%	50.0%	55.0%
11.65歳未満の子供が安心して生活できる	児童福祉(児童福祉施設)の充実	40.0%	45.0%	50.0%
12.65歳以上の高齢者が安心して生活できる	高齢者の生活の質の向上	40.0%	45.0%	50.0%
13.13歳未満の子供が安心して生活できる	児童福祉(児童福祉施設)の充実	37.0%	40.0%	45.0%
14.13歳以上の高齢者が安心して生活できる	高齢者の生活の質の向上	37.0%	40.0%	45.0%
15.13歳以上の高齢者が安心して生活できる	高齢者の生活の質の向上	30.0%	35.0%	40.0%
16.13歳以上の高齢者が安心して生活できる	高齢者の生活の質の向上	30.0%	35.0%	40.0%
17.13歳以上の高齢者が安心して生活できる	高齢者の生活の質の向上	30.0%	35.0%	40.0%
18.13歳以上の高齢者が安心して生活できる	高齢者の生活の質の向上	30.0%	35.0%	40.0%
19.13歳以上の高齢者が安心して生活できる	高齢者の生活の質の向上	30.0%	35.0%	40.0%
20.13歳以上の高齢者が安心して生活できる	高齢者の生活の質の向上	30.0%	35.0%	40.0%
21.13歳以上の高齢者が安心して生活できる	高齢者の生活の質の向上	30.0%	35.0%	40.0%
22.13歳以上の高齢者が安心して生活できる	高齢者の生活の質の向上	30.0%	35.0%	40.0%
23.13歳以上の高齢者が安心して生活できる	高齢者の生活の質の向上	30.0%	35.0%	40.0%
24.13歳以上の高齢者が安心して生活できる	高齢者の生活の質の向上	30.0%	35.0%	40.0%
25.13歳以上の高齢者が安心して生活できる	高齢者の生活の質の向上	30.0%	35.0%	40.0%
26.13歳以上の高齢者が安心して生活できる	高齢者の生活の質の向上	30.0%	35.0%	40.0%
27.13歳以上の高齢者が安心して生活できる	高齢者の生活の質の向上	30.0%	35.0%	40.0%
28.13歳以上の高齢者が安心して生活できる	高齢者の生活の質の向上	30.0%	35.0%	40.0%
29.13歳以上の高齢者が安心して生活できる	高齢者の生活の質の向上	30.0%	35.0%	40.0%
30.13歳以上の高齢者が安心して生活できる	高齢者の生活の質の向上	30.0%	35.0%	40.0%
31.13歳以上の高齢者が安心して生活できる	高齢者の生活の質の向上	30.0%	35.0%	40.0%
32.13歳以上の高齢者が安心して生活できる	高齢者の生活の質の向上	30.0%	35.0%	40.0%
33.13歳以上の高齢者が安心して生活できる	高齢者の生活の質の向上	30.0%	35.0%	40.0%
34.13歳以上の高齢者が安心して生活できる	高齢者の生活の質の向上	30.0%	35.0%	40.0%
35.13歳以上の高齢者が安心して生活できる	高齢者の生活の質の向上	30.0%	35.0%	40.0%
36.13歳以上の高齢者が安心して生活できる	高齢者の生活の質の向上	30.0%	35.0%	40.0%
37.13歳以上の高齢者が安心して生活できる	高齢者の生活の質の向上	30.0%	35.0%	40.0%
38.13歳以上の高齢者が安心して生活できる	高齢者の生活の質の向上	30.0%	35.0%	40.0%
39.13歳以上の高齢者が安心して生活できる	高齢者の生活の質の向上	30.0%	35.0%	40.0%
40.13歳以上の高齢者が安心して生活できる	高齢者の生活の質の向上	30.0%	35.0%	40.0%
41.13歳以上の高齢者が安心して生活できる	高齢者の生活の質の向上	30.0%	35.0%	40.0%
42.13歳以上の高齢者が安心して生活できる	高齢者の生活の質の向上	30.0%	35.0%	40.0%
43.13歳以上の高齢者が安心して生活できる	高齢者の生活の質の向上	30.0%	35.0%	40.0%
44.13歳以上の高齢者が安心して生活できる	高齢者の生活の質の向上	30.0%	35.0%	40.0%
45.13歳以上の高齢者が安心して生活できる	高齢者の生活の質の向上	30.0%	35.0%	40.0%
46.13歳以上の高齢者が安心して生活できる	高齢者の生活の質の向上	30.0%	35.0%	40.0%
47.13歳以上の高齢者が安心して生活できる	高齢者の生活の質の向上	30.0%	35.0%	40.0%

Strategy and Innovation Division Department of Public Management Takizawa-Mura Government 20

はっきり言って5年後、10年後のことは分かりませんが、一応数値は出さないといけませんので、5年後、10年後の目標値は、適当というか、一応5年後、10年後にこれくらいにしたいな、これくらいだったらいいなという数値です。

②新しい総合計画の意味するもの

問題は毎年現状値です。ここに、行政が信頼されているか、適切な施策を打っているか、住民が行政をどう思っているかが出てくるわけです。これが全部で47あるわけですので、ここの数値に成果となって出てきているか出ていないかによって、今やっている施策が合っている

総合計画の意味するもの



- 住民が政策評価する
- 政策論争(議会)
- 組織がどう変わったか

Strategy and Innovation Division Department of Public Management Takizawa-Mura Government

21

のかどうかということが分かってくるわけです。これが住民が政策を評価する仕組みです。

そして議会とはこの数値をもとにした政策論争をしていく、そういう議会にしなければならないなと思っています。

問題は組織がどう変わったかということです。普通ですと行政というのは、大体、総務とか財政とか、人事権や予算を持ったところが一番権力を持っていると思われていますし、今でもそうかもしれません。しかし、戦争に例えるとよく分かるのですが、前線で頑張っているのは福祉だったり下水だったり道路関係だったり、そういう連中なのです。つまり、企画とか総務というのは、後方でただ人や予算を付けて、やりくりしているだけなのです。それなのに今までは、俺の言うこと聞かないと予算つけないぞと、権力持ったフリをしていたのです。

けれども、滝沢村では、この総合計画をつくって、あるいはいろんな革新、イノベーションを起こしてきて、彼らは、我々は後方支援部隊だ、つまり前線で頑張れるように武器とか弾薬とか食料を送るだけだ、と気がついたのです。だから今まで威張っていたけれども、はっきり言えば我々は前線では役に立たないところだなと、そういうのを自覚したということなのです。ですから、企画とか財政とか総務という言葉がなくしたのです、私がなくせと言ったわけじゃない、彼らからなくしたのです。つまり、それだけ意識が進んだということです。

(5) 人材育成



人材育成教育

- リーダーシップ
- メンタルヘルス
- 人事考課
- キャリアプラン(マップ)
- コーチング
- セクハラ
- レベルアップ
- 自己変革
- 自主研修

Strategy and Innovation Division Department of Public Management Takizawa-Mura Government

23

この図のように、滝沢村ではとにかく年から年中研修をしています。しかし、行政として、組織としてやらなければならないのはセクハラとメンタルヘルスだけで、そのほかは全部職員の要望によるものです。

例えば、リーダーシップ研修については、未来の課長、部長を育てるために、今はまだ役職についていない人間にリーダーシップとは何かという研修をしています。

キャリアプランというのは、公務員として定年までどういう生き方をするかということをも自分自身でプランする、45から50になったら自分の将来、定年までの過ごし方をどうするか考えてもらおうという研修です。課長や部長になりたいのか、あるいは自分に合ったセクションで定年までいたいのか、そういうのを自分でプランできるようにキャリアプラン研修をしています。そのために普通ですと3年とか4年で人事異動をさせるのですが、若いうちに1年でも2年でもいいから、いろんなところを歩かせよう、そしていろんな経験をさせて自分に合ったところを見つけさせようとしています。

コーチングというのは一種のリーダーシップで、レベルアップというのは自分自身が満足を持って仕事をする自分自身を高める研修です。

自主研修というのは、行政も金がなくなりましたから、一番先に削られるのは教育費等です。それで研修ができなくなる、それではモチベーションが高まらない。そこで、自分たちで全国のどこかでこういう研修がある、それに行きたい、こういうことを目的に研修に行きますか

ら旅費を出してくださいという、そういうのを募集するのです。そして、プレゼンさせて部長達が点数をつけて、そしてある程度の点数をとった者に対して旅費を出してやる制度です。要するに、モチベーションを高めるためには、金がないからみんなダメ、ではやる気が起きませんからそういうことをしています。ただし、村が出すのは10万円までで、それ以上は全部自費です、でもやはり自分で勉強したいということになると自分でお金を出してでも行くものです。

(6) 改革推進のポイント

私の考えるポイント

- ダイアログ
- 意識改革は環境変革
- まずやってみる
- 失敗したら戻る
- 貧乏でも教育にはお金と時間を使う



Strategy and Innovation Division Department of Public Management Takizawa-Mura Government

27

今、道州制の議論とか地方分権の議論がいろいろされています。はっきり言ってまだ進んでいません、しかし、時間はどれくらいかかるにしても確実に必ずそうなってくると思います。どういう形かは分かりませんが、道州制、地方分権への流れは進んでくると思います。そうやっていったときに、現場を持っているのは市町村です。したがって、市町村の首長と特に職員、この2つの資質がその市町村の未来を決める、だから本気になってイノベーションを起こして今から準備しなければもう間に合わなくなると思います。ですから、ぜひ自分たちの町、村を、住民のために、皆がここに住んでよかったと思える町にするために、本当にイノベーションを起こして欲しいなど、つくづく思います。

その中で、一番大事なのはダイアログ、これは簡単に言いますと、年齢、肩書、性別関係なく、いかにフラットにフラットにフレキシブルに議論できるかということ

です。俺は部長だ、課長だ、お前は去年入ったばかりで生意気だとか、こういうことに関係なく、我々が住民のために、この町のために、本当にこれでいいのかという議論をできる文化をつくること、そういう議論ができるようになることをダイアログと言っています。

そして、意識改革というのは口で議論したってダメで、絶対に環境を変える必要があります。そのために私はずうっといろんなことをやってきました。

失敗してもいいからやってみる、ダメだったら戻ればいいのです。課長投票も、組織のフラット化も、ダメだったら元へ戻せばいい、そこからまた考えたらいいのです。

そして、民間企業も含めて、どこも貧乏になってきました。けれども貧乏だからといって、社員教育、職員教育には、時間と金をいとわないでほしい、こういう時だからこそやるべきじゃないかと思います。何も高い金をかければいいのかという問題ではないのです。お金をそんなにかけなくてもできることはたくさんあると思います。このようなことが大事だったなと思っています。

以上が、政策研究セミナー「役場を会社に変える！～人口日本一の村を優良企業にした行政改革～」の概要である。

2. 地方議会の改革—北海道栗山町の事例

役場(行政)における改革については、政策研究セミナーにおいて、柳村氏が滝沢村におけるご自身の事例を詳しくご講演されている。では地方自治のもう一方の柱である地方議会についてはどうであろうか。我が国の地方自治制度においては、議会が首相を選ぶ国政とは異なり、首長(行政)と議会は、共に住民の直接選挙によって選ばれる二元代表制となっており、行政と議会が相互に抑制・均衡させる機関対立型システムとなっている。従って、議会の改革は、行政が進め得るものではなく、議会自身の中から進められねばならない。滝沢村は地方の行政改革の事例であるが、地方議会改革の先進事例として、日本ではじめて議会基本条例を制定した北海道栗山

町の議会改革を中心に紹介したい。

(1) 栗山町における議会改革の背景

平成12年4月1日に地方分権改革の柱として地方分権一括法が施行され、地方議会の役割や責任が非常に重くなった。また、財政問題や合併問題、議員定数の削減問題など、住民の議会を見る目も厳しさを増してきた。そうした状況の下、議会が持っている機能を十分に発揮して、その責任を果たしていくためには、組織的な見直し、改革が必要となってきた。

特に、議会と住民が町政における課題やそれに対応する政策の形成・決定過程の情報を公開・共有し、議員は住民に対し説明責任を果たすことが重要になってきた。そのため栗山町議会では、平成13年度から、分権時代に対応した議会の活性化策を図るため、「住民が参画できる開かれた議会づくり」に取り組むこととなった。

(2) 議会ライブ中継システムの導入

そのためには、情報公開や透明性の確保が大事であるが、栗山町においても議会を傍聴する住民は少なく、議会は住民から遠い存在であると思われたため、議員が率先して議会の内容や情報を住民に提供するシステムの確立が必要とされた。

議会で対策を検討した結果、開催中の議会をリアルタイムで放映する議会ライブ中継の導入を、町に求め、平成14年6月の定例議会より試験的に始め、その後本格実施に移した。

その後、日中のライブ中継を見ることのできない住民のために、議会録画中継配信システムを設置し、平成18年5月から、町ホームページに録画データが掲載されるようになった。

(3) 財政問題の研究

地方議員は財政問題に弱いといわれているが、その現状を打破し、一般会計、特別会計、企業会計の仕組みを研究し、議会全体の力量を高めることを目的として、中長期財政問題等調査検討特別委員会を平成14年6月から

9ヵ月にわたって設置し、栗山町の財政状況を検証した。財政状況が危機にひんしていること、合併問題を議論する上でも、栗山町や周辺市町村の財政状況を的確に把握しておく必要があること等から、同様の特別委員会を平成18年6月定例会で再度立ち上げ、前回と比べてどのような状況にあるか検証している。

(4) 政務調査費の導入

地方分権の進展により、地方議会は住民の負託に応え、より積極的・効果的な議会活動を行うことが求められている。このため、平成12年5月に地方自治法が改正され、地方議会の議員の調査研究に必要な経費の一部として、「政務調査費」を交付することができるようになった。

栗山町においても、平成14年12月に「栗山町議会政務調査費の交付に関する条例」を施行し、翌年4月より議員1人あたり年額9万6千円（月額8000円）が支給されている。

政務調査費の対象経費は、調査研究費、研修費、資料購入費等に限定されており、年度末の報告の際に全ての領収書を添付し、チェックを受けることとなっている。

さらにその透明性を確保するために、議員別の収支報告書を公開している。

(5) 一問一答方式の導入

これまでの栗山町議会の質疑方式は、議員が一度に数項目の質問をして、これに対して理事者が一括して答弁する一括質疑方式であったが、それぞれの案件に対する焦点が不明瞭なまま質疑を終えることも多くあった。

そのため、栗山町議会では、平成15年第2回定例会から案件に対する疑問点をひとつずつ取り上げ、納得いくまで質疑、答弁を繰り返す一問一答方式を導入し、議案の審議を十分深めることが可能となった。

(6) 議会報告会の実施

「選挙の時以外は議員の顔が見えない」という住民の声をきっかけに、議会と住民との連携、政策決定過程への住民参加を図ることを目的に、平成17年3月に、全国

で2例目、北海道では初めての議会報告会を開催した。

議会報告会とは、議員が地域に出向き、政策提言や議会活動の状況を、直接、住民に報告・説明し、町政に関する情報を提供するとともに、議会活動に対する批判や意見、町政に対する提言等を聴くものであり、以下の要領で開催されている。

- ・議会報告会は議会と連合自治会の共催事業とし、毎年3月下旬に実施する。
- ・班編成は3班体制とし、1班当たり4回(日)開催する。各議員の後援会への報告会とは異なり、各班の開催場所は抽選によって決定されるので、議員は支持者以外の幅広い住民に報告し、意見を聞くこととなる。
- ・報告内容は、議会で決定した事項を報告するものとし、議員個々の見解を述べるものとはしない。

議会報告会を開催した中で、住民から、「議会報告会をこれからも継続的に開催するため条例に定めるべきだ」という意見が出た。これが議会基本条例につながった。

(7) 議会基本条例の制定

平成18年5月、栗山町議会は、平成13年9月から取り組んできた議会改革・活性化策の集大成として、栗山町議会基本条例を我が国で初めて制定した。

栗山町議会基本条例の理念については、概要以下の通り前文で述べられている。

「栗山町民から選挙で選ばれた議員により構成される栗山町議会は、同じく町民から選挙で選ばれた栗山町長とともに、栗山町の代表機関を構成する。この2つの代表機関は、議会は多人数による合議制の機関として、また町長は独任制の機関として、それぞれの異なる特性をいかして、町民の意思を町政に的確に反映させるために競い合い、協力し合いながら、栗山町としての最良の意思決定を導く共通の使命が課せられている。

地方分権の時代を迎えて、自治体の自主的な決定と責任の範囲が拡大した今日、議会が、その権能を十分に駆使して、自治体事務の立案、決定、執行、評価における論点、争点を広く町民に明らかにすることは、議会の第

一の使命である。

この使命を達成するために議会基本条例を制定する。」

(8) 栗山町議会基本条例の特徴

栗山町議会基本条例の特徴は以下のとおりである。

①町民や団体との意見交換のための一般会議の設置

[第4条2項]

町民の希望に柔軟に対応するため、議会と住民がいつでも意見交換することができる一般会議を設置して町民参加の機会を設けることを規定。

議会報告会は原則年に1回の開催であるが、一般会議は住民の要請に応じて何回でも開催できる。また、議会報告会が地区別の不特定多数の住民を対象としているのに対し、一般会議は団体、個人グループ等を対象に開催している。

②請願、陳情を町民からの政策提案として位置付け

[第4条4項]

請願及び陳情は、旧来の議会へのお願いという位置付けを、町民からの政策提案という位置付けに変え、提案者の意見を聴く機会を設けることを規定。

③重要な議案に対する議員の態度(賛否)を公表

[第4条6項]

選挙において議員に対する町民の評価が的確になされるよう、重要な議案に対する各議員の賛否を議会広報等で公表することを規定。

④年1回の議会報告会の開催を義務化

[第4条7項]

議会として住民への説明責任を果たし、さらに多様な住民意思・意見を聴取する場として、議員全員による議会報告会を年1回以上開催することを規定。

⑤議会における一問一答方式の採用

[第5条1項]

本会議における一括質問・一括答弁は、論点や争点が増えるおそれがあり、これらを明確にしていくために、質疑は一問一答方式で行うことを規定。

⑥議員の質問に対する町長や町職員の反問権の付与

[第5条2項]

町長ほか町の職員は、議長の許可により、議員の質問に対して、論点や争点を明確にするため逆質問することができることを規定。

⑦政策形成過程に関する資料の提出を義務化

[第6条1項]

町長は、政策水準が高まるような議論が行われるよう政策等の決定過程を明らかにし、以下の7項目にわたる情報を提供することを規定。町側の政策に関する説明責任を明記した。

- a. 政策等の発生源
- b. 検討した他の政策案等の内容
- c. 他の自治体の類似する政策との比較検討
- d. 総合計画における根拠又は位置づけ
- e. 関係ある法令及び条例等
- f. 政策等の実施にかかわる財源措置
- g. 将来にわたる政策等のコスト計算

⑧自治法第96条2項の議決事項に5項目を追加

[第8条]

地方自治法では、96条1項で議会が議決しなければならない事項を定めるとともに、96条2項で条例により議会が議決すべき事項を拡大して定めることができると明記されていることから、町政全体における重要な計画等について、議会が決定に参画する機会の確保と執行上の議決の必要性を検討し、以下の町長期計画5項目を新たに議決項目として追加することを規定。町民の生活に直接関係する総合計画等を議決事項に追加することにより、議会としても、執行機関である町とともに、栗山町の将来について責任を持つことを明らかにした。

- a. 栗山町の基本構想及び総合計画
- b. 栗山町都市計画マスタープラン

c. 栗山町住宅マスタープラン

d. 高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画

e. 次世代育成支援行動計画

⑨議員相互間の自由討議の推進

[第9条]

議会は討論の場であることから、議員相互間の討議を中心とした運営を進めるため、町長等の会議への出席要請を必要最小限にとどめること、議案審議の結論を出すにあたっては、議員相互間の自由討議によって合意形成に努めるとともに、町民に対し説明責任を果たすことを規定。

⑩政務調査費に関する透明性の確保

[第10条]

政務調査費は、条例に基づき、議員個人に交付することを規定するとともに、政務調査費の用途に関する公正性、透明性を確保するため、議長に対し証票類を添付した収支報告の提出を義務付けし、1年に1回以上、その活動状況を議会広報などで町民に報告することを規定。

⑪最高規範性、4年に1度の見直しを明記

[第23条]

議会基本条例が議会運営における最高規範であることを規定。

4年ごとの一般選挙によって議員が入れ替わる任期開始時点において、この条例の目的が達成されているかを議会運営委員会で検討することを規定し、検討の結果、制度の改善が必要となった場合は、条例改正等の措置を講じることを規定。

(9) 議会基本条例の制定状況

栗山町での議会基本条例制定後、議会改革の一環として議会基本条例を制定する自治体が増えており、平成21年6月現在、都道府県では三重県、宮城県、福島県、神奈川県、岩手県、大阪府、大分県の7府県が施行している。また、高知県議会が四国初の制定に向けて検討をはじめている。

市町村では52の自治体が導入しており、四国では徳島県小松島市、徳島県北島町、香川宇多津町の3町で施行されている。

なお、市町村の議会基本条例では、一問一答方式、反問権の付与、政策形成過程に関する議会への資料提供については約7割、自治法第96条2項の議決事項の追加については約4割、議会報告会については約5割の自治体が、何らかの形で取り入れている。

また、県の議会基本条例においては、岩手県と神奈川県議会が一問一答方式と反問権の付与を、三重県議会が一答方式を、大阪府議会が自治法第96条2項の議決事項の追加を取り入れている。

住民福祉の向上を図るためには、住民の直接選挙で選出された地方自治体の長と議会の議員、そして執行機関が一致協力して、それぞれの権能や機能を最大限に発揮

しながら地方自治体を円滑に運営し、質の高い行政サービスを提供していく必要がある。しかし、明治維新、戦後改革に次ぐ歴史的な行政改革である地方分権の進展により、地方自治体に対し大きな変革の波が押し寄せてきている。つまり、「自らの考えで責任を持って地域の政策を選択・決定する」時代を迎え、この潮流に対応しつつ多様な行政需要を満たしていくことが求められている。このため、滝沢村や栗山町は組織改革や意識改革を断行した。共通のキーワードは「住民ニーズ・住民主体・住民参加」ではないだろうか。地域政策の源泉の一つは住民ニーズである。地域住民の意見や要望を把握し、地域とともに課題解決の方法を考えていくことが的確な政策選択の道標となると思われる。

(当センター研究員 政木 輝彦)

議会基本条例制定会議
(21年6月現在)

県議会	宮城県	
	岩手県	
	福島県	
	神奈川県	
	三重県	
	大阪府	
	大分県	
	市町村議会	北海道
今金町		
知内町		
三笠市		
名寄市		
福島町		
岩手県		一関市
		宮古市
宮城県		松島町
秋田県		藤里町
山形県		庄内町
		会津若松市
福島県		大玉村
		新発田市
		新潟県
茨城県		鉾田市
栃木県		栃木市
埼玉県		ときがわ町
		鶴ヶ島市
		所沢市
千葉県		松戸市
	流山市	
神奈川県	川崎市	
	湯河原町	
	大井町	

市町村議会	長野県	松本市
	静岡県	島田市
		菊川市
	愛知県	豊田市
		北名古屋市
	三重県	伊賀市
	滋賀県	東近江市
	京都府	京丹後市
	大阪府	熊取町
	兵庫県	朝来町
	鳥取県	南部町
		出雲市
		北栄町
	島根県	松江市
		邑南町
	山口県	山口市
	香川県	宇多津町
	徳島県	小松島市
		北島町
	福岡県	久留米市
		春日市
佐賀県	佐賀市	
	嬉野市	
大分県	大分市	
長崎県	大村市	
宮崎県	高千穂町	
鹿児島市	薩摩河内市	
	薩摩町	