

# 基礎自治体における組織変革

—— 大利根町を例にして ——

伊 関 友 伸

## 要 旨

筆者の北埼玉郡大利根町における勤務経験を通じて、基礎自治体における組織変革に関して議論を行う。結論として、行政組織の変革を行うためには、「外部者による自己像の再認識」、「組織の揺らぎを通じた組織文化の変容」、「職員によるアントレプレナーシップの発揮」がキーワードの一つとなると考えられる。

キーワード：行政組織の組織変革、まちづくり、自己像の再認識、組織文化の変容、アントレプレナーシップ、大利根町

本論文は、筆者が基礎自治体に勤務した経験を振り返りつつ、自治体における組織変革についての論考を行うものである。第1章は筆者が埼玉県北埼玉郡大利根町の企画財政課長として行った「童謡のふる里づくり」の体験を報告する。第2章は筆者の体験を踏まえて、基礎自治体における組織変革について議論を行うこととしたい。

## 第1章 筆者の体験（大利根町企画財政課長）

### 1. 大利根町とは

筆者は、1995年4月から97年3月にかけての2年間、埼玉県北埼玉郡にある大利根町で企画財政課長の仕事をした経歴を持つ。赴任時は33歳であった。当時、埼玉県では係長職任用試験があり、合格後の配置先の一つに県内市町村の課長ポストに就くというコースがあった。市町村派遣は、埼玉県が無理に各市町村に派遣を押し付けるのではなく、あくまで各市町村から希望があった場合に派遣が行われている。

大利根町は、東京から50km圏に位置し、関東平野のほぼ中心に位置し、面積は24.47km<sup>2</sup>。北部を利根川が流れ、町の東部にはJR宇都宮線、東武日光線が、南部には国道125号線が走る。人口は2004年4月で15,006人、高度成長期以降、東京まで1時間という地理的条件からゆるやかに都市化が進んできた。



<http://www.town.otone.saitama.jp/youkoso/youkoso.html>

図1 大利根町

埼玉県有数の穀倉地帯であり、田や畑などの農業的土地利用が60%近くを占め、コシヒカリやイチゴを中心とした都市型近郊農業が盛んである。1980年代から90年代にかけて加須・大利根工業団地、豊野台テクノタウンの2つの工業団地が整備され、工業都市という側面も有している。

職員数は約120人。町の財政規模は2003年度の一般会計歳出決算で59億2,493万円。2つの工業団地の税収もあり、地方自治体の財政力を示す財政力指数は2002年度で0.772と埼玉県内の町村では三芳町、大井町に次いで第3位となっている。

大利根町は、歴史的には、カスリーン台風による堤防決壊の町という特徴がある。大利根町の北側は、利根川と渡良瀬川の合流点に接し、治水上の要衝にある。1947年、当時カスリーン台風と呼ばれていた台風11号が、関東地方に記録的な雨を降らせた。9月15日夜半、埼玉県東村（現大利根町）で利根川の堤防が340mに渡って破堤、流れ出した水は埼玉県の東部地域を襲った。当時の水没面積は440km<sup>2</sup>、濁流は東京都の足立区、葛飾区にまで達した。死者が1,057人に達する大惨事となった。このような歴史的経緯や治水上の観点から、大利根町では、国土交通省のスーパー堤防の建設誘致を図っている。

また、公選となって3人目の埼玉県知事であった栗原浩氏（1956年7月16日～1972年7月12日まで知事に就任）は、大利根町出身であり、過去大利根町など北埼玉郡の関係者が埼玉県の主要なポストを占めた時期もあったといわれていた。過去、町の行政・議会関係者が埼玉県議会議員長のほか、町村助役会長、町村収入役会長、町村議長会長などの要職を占めるなど、人口1万5千人としては強い政治力を有することも特徴であった。

## 2. 引き継ぎ事項

大利根町役場では、これまで一度も県の職員の派遣を受け入れていなかった。たまたま、町の

総務課長、企画財政課長の2人が定年退職を迎えて、ポストが2つ空いた。外から新しい血を入れて、組織を活性化させたいという当時の町長の考えがあったようだ。

前任の企画財政課長と引き継ぎを行ったが、引き継ぎ事項は次のようなものであった。

#### (1) 総合振興計画の基本計画の策定

わが国の地方自治体のほとんどは、総合計画を策定して計画的に行政を行っている。大利根町でも1991年度から計画期間10年の基本構想、5年の基本計画を策定し、行政を進めてきた。1996年度は基本計画の改定時期に当たり、改定を行わなければならない。計画策定の準備は遅れており、住民アンケートを発送し、回答を得ただけであった。他は何も決まっておらず、1年で基本計画を策定する必要があった。

#### (2) 県立童謡のふるさとパークの誘致

大利根町は、「たなばたさま」「野菊」などの作曲を行った下総皖一の出身地であった。町では地域の活性化のために、埼玉県に対して県立童謡のふる里パークの建設を要望していた。県でも大利根町の働きかけに対して、県としての「童謡のふるさとづくり」事業を進めていた。童謡のふるさとパークの建設を進めることが引き継ぎに当たった課題であった。

#### (3) 栗橋駅の橋上化

栗橋駅は、大利根町の東側に位置する栗橋町に所在する駅である。多くの大利根町民が栗橋駅を使って東京や埼玉の県南地域に通勤・通学していた。当時、栗橋駅は駅が東口だけで、大利根町のある西口は開いていなかった。そのために町民は大きく迂回して東口を利用していた。栗橋駅の西口開設は町民の悲願だった。栗橋駅西口を作るために大利根町は、栗橋町と栗橋駅の西口の区画整理組合を設置し、駅へのメイン道路を建設するなど、基盤整備を進めていた。栗橋駅西口の開設作業の最終段階として駅を橋上化することが課題となっていた。しかし栗橋駅の橋上化は最低でも30億円～40億円の費用がかかり、そのほとんどが地元の大利根町、栗橋町の負担となる。その負担を両町でどのように分担するのか。政治的に非常に難しい問題であった。

#### (4) 国体会場誘致

2004年10月に埼玉県内で第59回国民体育大会が開催される。当時、国体の開催のための各競技の競技会場の決定の時期を迎えていた。大利根町は剣道が盛んであり、できれば剣道を誘致したいと考えていた。しかし国体の会場決定は競技団体の意向によって決まるとされており、剣道の会場は競技団体との関係で、秩父市にほぼ確定していた。剣道以外で会場誘致を行うのか、

誘致を諦めるのか、早急に決定する必要があった。

#### (5) 21世紀農業懇話会

先に述べたが、大和町は埼玉有数の穀倉地帯であり、農業は主要な産業となっている。しかし、多くの農家が、後継者の不足に悩んでいた。町では21世紀農業懇話会を設置して検討を行っていたものの方向性は見いだせていなかった。低調な懇話会の運営方法をどのように行うかと共に、町としての農業ビジョンの確立が必要であった。

#### (6) 予算案・決算書の作成

企画財政課長として、毎年の予算案の編成と決算書の作成を行うことが必要となる。基本的に細かな作業は財政係長が行うことになるが、大きな方向性の決定や議会の対応は企画財政課長の仕事となる。財政的には、町内の工業団地にあるハイテク系の企業業績が好調で税収は増加傾向にあった。

#### (7) 業務改善

大和町は、これまで、企画財政課を事務局として業務改善委員会を設置し、財務規程集の作成や改善提案を行うなど他の市町村に比べても優れた事務改善を行ってきた歴史があった。引き継ぎに当たっては、ちょうど任期の切れた業務改善委員会の運営をどのように行うかが懸案となっていた。しかし、担当の職員に話を聞いたところ、改善委員会の運営はマンネリ化しており、報告書は事実上企画財政課の職員が作成しているような状況であった。職員1人1人も、前例踏襲の考えが強く、与えられた仕事をとりあえず行っていれば良いという雰囲気があった。企画財政課職員の努力が職員に伝わっていない状況であった。

#### (8) 国勢調査

1995年10月1日は国勢調査の実施の年であった。当時企画財政課は統計事務も担当していた。統計調査は、企画財政課が直接住民と関わる事業の一つであった。間違いは許されない性格の仕事であった。

33歳の企画財政課長に対して、当時の大和町の職員の反応は、当然冷ややかであった。筆者も課長になったという意気込みもあり、職員から見れば「傲慢」、「生意気」に見えた。筆者が発言をしても、非常に冷たいものを感じた。これは町の職員として当然の反応だと考える。筆者も逆の立場だったらば、きっとそのように反応したであろう。部下の企画財政課の職員はどうだっ

たか。町の職員は、他の自治体に対してコンプレックスが強かった。「町に何か誇れるものはありますか。」と聞いても、「いや、そんなものはないです。うちの町には誇れるものはないですよ。」という答しか返ってこなかった。負け犬根性というか、自分の町に対しての自信がなかった。

これは、ある意味で大利根町民全体にもそういう傾向があった。隣の栗橋町は、奥州街道の宿場町ということで栄えてきた歴史があった。栗橋駅の東口には静御前の墓があり、町の職員が仕掛け人となり、次々に「まちおこし」の試みを行い、マスコミをにぎわしていた。大利根の子どもが栗橋町にある学習塾に通うと、大利根の子どもだということではじめられる。だから、自分は大利根から来ているのではないと、自分の町のことを隠すという話も聞いた。町としての誇りを持つ必要があった。

### 3. まちづくりのコンセプト「童謡のふる里づくり」を着想

4月は、仕事の様子をつかむのが精一杯で慌ただしく過ぎ去った。いろいろ課題はあったが、せっかく課長職という職位を経験している以上、具体的な成果を出したかった。そこで最初に手をつけ、大利根町在職中の2年間ずっと進めてきたのが「童謡のふる里のまちづくりの理念化」であった。

「童謡のふる里のまちづくりの理念化」とはどういうものか。先述のように、大利根町は、作曲家下總皖一氏の生誕地で、下總氏は童謡や唱歌、多くの曲を残している。これは町にとって財産である。自分達の出身地から生まれた作曲家の大利根町をイメージして作っただろうという曲という財産をうまく使ってまちづくりをしたらどうかというのが、「童謡のふる里づくりの理念化」のコンセプトであった。

そもそも、童謡のふる里づくりは、筆者が大利根町に赴任する前から存在した事業であった。当時の童謡のふる里づくりは、バブル時代の「ふるさと創成事業」の1億円で下總皖一記念館という、いわゆる「ハコ物」を造るという事業であった。しかし当時、下總皖一という名前は、町の中でもそれほど有名ではなかった。童謡に関しての理解も非常に少なかった。そのために、町議会から「ハコ物を造るというのは無駄遣いだ」という反対を受け、頓挫していた歴史があった。それが故に、「童謡のふる里づくり」「下總皖一」「童謡」という言葉は、町の職員、町議会議員の中でもアレルギーの大きい、マイナスイメージの強いものになっていた。ある意味「童謡のふる里づくり」はタブーになっていた。

しかし、外から来て「童謡」というのは非常に魅力あるテーマであった。「たなばたさま」や「野菊」という曲は有名であり、町民や町外の人にも有名だ。童謡というテーマも人々の共感を得やすいテーマである。これを何とか生かすために、コンセプトのリニューアルを行った。まずは、ハード施設の整備第一から脱却する。ハード施設の整備自体を目的としない。それより町の

行政すべてに童謡のイメージを関連づける。町民、議員、職員に、童謡を通じたまちづくりの共通イメージを持ってもらうことを第一とする、それが「童謡のふる里の理念化」であった。

童謡・唱歌には、歌に歌われるイメージが存在する。例えば「春よ来い」というのは好奇心とか、「みかんの花咲く丘」は郷土の美しさ、「七つの子」は親子のふれあい、「村祭」は地域のにぎわいや交流という、人々にとって分かりやすいイメージがある。そのような童謡の持つイメージから「安らぎ」「うるおい」「にぎわい」「ふれあい」という4つのイメージを抽出した。

その上で、童謡を通じて、「安らぎのあるまちづくり」をしていこう、「うるおいのあるまちづくり」をしていこう、「にぎわいのあるまちづくり」をしていこう、「ふれあいのあるまちづくり」をしていこう、それが童謡のふる里なのだというような考え方をした。

童謡のイメージにふさわしいまちづくりを行おう。例えば、童謡のふる里として、子どもやお年寄りを大事にする政策を行おう。どこの自治体も、子どもやお年寄りを重要視している。その中でも大利根町は「特に」子どもとお年寄り的大事にします。それは「童謡のふる里」だからというようなことを全面的にアピールする。童謡のふる里にふさわしい田園環境というのは、きちんと維持し、後の世代に伝えていかなければならない。そのために美しい田園環境の基盤となる農業は守っていく。それが、「童謡のふる里」である。童謡が歌える所というのは、安全で安心な場所であればいけない。防災や、防犯、交通安全などに重点を置いてまちづくりを行っていくのが「童謡のふる里づくり」であるという「理念」を考えた。

それでは、新しくリニューアルした「童謡のふる里づくり」で何を目指すのか。具体的には3点あった。第1に郷土のよさ、田園風景のよさ、町の魅力というものを、町の内外にアピールすることを目指すことであった。

町の良さについて一番知らないのが、町の職員だった。町民も、毎日の生活に浸ってしまうと、町の良いところはなかなか見えてこない。だから、まず最初に、町の中の人に町の持っている良さをアピールして、感じてもらうことを目指した。同時に、町外の人に対しても町の良さをアピールしていく。町は素材として十分アピールできるという自信があった。町の人々が少し自信を持って町の良さをアピールする。アピールすることで、町外からの注目を浴びる。そうしてくると、今度は町民も、外から注目を浴びるのだから、わが町もいいのかなというような、相乗作用でどんどん町の魅力と自信が高まっていく、こういうスパイラルを目指した。実際、そうなった。

第2点として、地域のアイデンティティ、自分達の存在理由、自分達の大利根町を大事に思う心を確立することであった。自分の地域の誇りを持てることを目指した。特に町の明日を担う子ども達に自分の住む町の良さを発見してもらうことを目指した。職員の持つ負け犬根性をなくしていくこと、意識の変革を目指した。

第3点としてまちづくりの課題を解決することを目指した。町には多くの課題が存在した。農



業をどうするのか、地域の活性化をどうするのか、子どもの健全な育成をどうするのか、いろいろな課題があった。童謡のふる里づくりという切り口を通じて課題を解決していくことを目指した。

具体的には、改定を予定している総合振興計画の基本構想の一部と基本計画を「童謡のふる里づくり」のコンセプトで策定することを目指した。「童謡のふる里のまちづくりの理念化」というコンセプト自体は、大利根町の職員となってから1か月で骨子ができた。しかし、このコンセプトが大利根町役場で認知を得ていくのは、筆者が大利根町を退職するまでの2年かかった。最初は、町の職員に全く理解されなかった。先述のとおり、町の職員にとって「童謡のふる里づくり」は、下総皖一記念館というハード施設を造るもので、まちづくりの理念といっても良く分かっていなかった。外から来たよそ者が「何か訳の分からないことを言っている」という状況であった。

#### 4. 小さな成功体験の積み重ね

##### (1) 国体会場誘致

最初は全く信用のないよそ者が信用を得るためには、とにかく小さな成功を積み上げていくことが必要となる。小さな成功を積み重ねることで本人に自信が生まれ、周囲の信頼が次第に高まっていく。筆者にとって、その最初の成功が、国体会場の誘致であった。

先に述べたように、国体の会場誘致の決定の時期が間近に迫っていた。大利根町で盛んな剣道を誘致したいが非常に難しい状況であった。それで、レスリング、バスケットボール、ウエイトリフティング、相撲など様々な団体に誘致の照会を行った。競技団体との交渉の中で、ボクシング競技の誘致が可能という方向性が見えてきた。

その時に、町に初めての仕事上の仲間ができた。教育委員会の職員であった、国体の誘致で筆者の考えていることを理解し、熱心に動いていただいた。2人であちらこちらの競技団体に出向き、大会の誘致について「大利根町でどうでしょうか」と頭を下げ、ボクシング競技の誘致というものが、何とか目の前に出てきた。それまでは、町役場内には、理解者が全くおらず孤独な状況であったが、同じ目的の下で一緒に仕事をする仲間ができたというのは、非常にうれしい体験であった。

ボクシング会場の候補となったのが、大利根町立体育館であった。1万5,000人の町にしては非常に大きい規模の体育館で、建設当時は税金の無駄遣いだといって、新聞にたたかれたこともある体育館であった。新しく体育館や競技施設を建設して国体の競技を誘致するのであれば、誘致すべきとは思わなかった。既存の施設を上手く使って誘致するのであれば費用もかからず、良いのではないかということで誘致活動に動いた。

しかし、実際に国体の運営経費を積算すると、予想以上に予算がかかることに気づいた。例え

ば、リングのほか、当日の選手の使うグローブなども、公式戦ということから開催自治体が用意する必要がある。貴重な税金を使って国体を誘致すべきかは、本当に悩んだ。

国体というのは、各県持ち回りで50年に1回、埼玉県での国体は1967年に一度開催されており、2004年の開催は2回目となる。大利根町は前回国体の競技は誘致しておらず100年に1回のお祭りとなる。大きな市で国体を開催すれば何も話題とならないイベントかもしれないが、1万5,000人の小さな町で国体が開催されれば、それまでの取り組み方によるが、町をあげての大きなインパクトを持つ大会となる可能性がある。議会に費用がかかることを説明し、計画的に基金の積み立て条例を作って準備をすれば、町の一大イベントとして挑戦してもいいのではないかと考え、最終的に当時の町長のGOサインが出た。

議員に対しては、町議会議員全員が集まる全員協議会に町長と筆者が出向いて説明をした。2004年10月に埼玉国体が開催される。ボクシング協会は大利根町で競技を行っても良いという感触があるので、これを誘致していきたい。大会運営には多くの運営経費が必要なので、積み立ての基金条例を作って計画的に大会開催に向けた準備を行っていきたいということを説明した。最終的に全員協議会で、全ての議員の了解を得て、町として国体を誘致することが決定した。

ところが、町の内部は固まったが、国体会場の決定を行う県の教育委員会が大利根町の会場誘致に難色を示した。国体を単独でやるには1万5,000人の町というのは小さ過ぎるということであった。そこで、まちづくりの一環で会場の誘致を行いたいという伝えるため、町の関係団体の方々に集まっていただき、当時の土屋義彦埼玉県知事に町を挙げた要望を行った。6月下旬の面会ということで、「たなばた要望」と称し、たなばたさまの「ささの葉」を用意し、「ボクシング会場誘致」というような要望事項を書き、要望書と一緒に手渡した。

町の熱意が伝わり、最終的には国体ボクシング競技の開催の内定をいただくこととなった。最初の成功ということで、自分にとっても自信につながり、小さな信頼を勝ち得るきっかけになった。埼玉国体ボクシング競技は、本年度（2004年）の10月23日から28日の会期で行われた。大利根町で国体を開催するのが良かったのか。きちんとした検証が必要であると考え、少なくとも町の変化の芽は残せたのではないかと考えている。

## (2) みずウオーク

ある日、読売新聞社の社員が大利根町を訪れた。内容は「読売新聞で『みずウオーク』という歩け歩け大会を企画している。その第1回の大会の会場の1つとして、大利根町と栗橋町を考えている。ぜひ、協力をいただけないか」というものであった。町のPRにもなるので協力することとなったが、その際、読売新聞社から、できればスタート地点に2つの町でテントを作って店を開いていただけないかと要望があった。



栗橋町は日ごろのまちおこしの仕掛けが進んでいて、いろいろな町の特産品があり、それらでテントを飾ることができた。しかし、当時の大利根町は、このような町の特産品の提供には非常に弱い部分があった。新米の時期ではあったが、それだけでは華やかさに欠ける。野菜や果物などの農産品の提供も収穫時期や調達方法などで課題があった。

そこで、企画財政課の職員と議論を行い、「物が無ければ、知恵を絞って大利根町をPRしよう」と、「童謡」をテーマにしたブース作りを行うこととした。

具体的には、みずウオーク参加者を対象に童謡のアンケートを行って、それを書いた人に採れたての新米を配る。議会の全員協議会で了解を得て予算を用意して大利根町産の新米を買い、それを配った。これが非常に当たって、栗橋町のブースにも負けないにぎわいが生まれることとなった。当時の町の課長が「みずウオーク」に参加して、その体験記を文章にまとめたものがあるので紹介する。

「我が町の企画財政課と農政商工課の職員が『童謡のふる里おおとね』のPRに頑張っていた。パネルなどは手作りでお世辞にもインパクトが強いとはいえなかったが、アンケートに答えれば籤引きでもれなく景品が当たるという企画が良かった。特に、アンケートの中に「あなたの知っている童謡を3つ書いて下さい」という項目があったが、この一つが大いなるPRに貢献していた。

童謡への関心を喚起したり、思い出せない人はパネルから曲名を拾ったりで、結果としてパネルをみさせる演出ができていた。また、アンケートを書くためにできた滞留が華やかさを添えていたうえ、ハンドマイクを使った盛り上げもグーだった。今回のPRは、お金を掛けた華やかさではなく、知恵を使った勝利と言えた。」

この企画は、特に改まった会議ではなく、ルーチンの仕事の合間に町の職員と「あの問題どうしようか」という形で雑談を行い、雑談からいろいろなイメージが膨れあがってきたことから生まれた。筆者は、良いアイデアというのは、リラックスした状態でのおしゃべりや雑談から生まれてくると考えている。

### (3) 失敗体験—議会答弁

上手くいくこともあれば失敗することもある。一番の失敗の例は、1995年9月議会の答弁であった。地方自治法第102条2項は「定例会は、毎年4回以内において条例で定める回数これを招集しなければならない」と定める。この条文を受け、ほとんどの自治体では議会は年4回開催されている。6月、9月（決算認定が中心）、12月、3月（予算議決が中心）に開催されることが

多い。その9月の議会で、法制度の知識がまだまだ不足していて、十分な答弁ができなかったという失敗を犯した。地方交付税制度についての質問であったが、専門的な質問であり、しどろもどろの答弁をしてしまった。今考えても非常に恥ずかしい経験である。議会の答弁というのは、議会の議事録に残っている。あまり見たくはないが、大利根町の議会へ行くと、筆者の答弁がそのまま記録に残っている。

## 5. 大利根町役場の危機

### (1) 丸投げ事件発生

年が明け、1996年になった。この年は大利根町にとって波乱の年となった。筆者にとっても、一生記憶に残る体験をした年であった。

事件は、ある日突然起きる。1996年1月、突然警察の捜査が町役場に入った。町が行っていた公共事業（工事）について暴力団系の企業が受注をして、それを下請けにそのまま丸投げをしていたことが明らかになり、組長が逮捕されたことに基づくものであった。

建設業法22条1項は「建設業者は、その請け負った建設工事を、如何なる方法をもってするを問わず、一括して他人に請け負わせてはならない」と定める。建設工事を発注する者が工事を請け負う建設業者を選定するに当たって、過去の施工実績、施工能力、経営管理能力、資力、社会的信用等様々な角度から検討をして工事を発注するのであり、受注した建設工事を一括して他人に請け負わせることは、発注者が寄せた信頼を裏切ることになる。また、一括下請負を容認すると、中間搾取や工事の質の低下、労働条件の悪化、工事施工の際の責任の不明確化などが発生、施工能力のないブローカー的不良建設業者が多く表れることにもつながりかねないためである。

筆者は、当時、建設業の業者の指名委員会の委員となっており、地元企業ということで指名競争入札を行う業者の選定の際に、その名前は資料で見えていた。当然、企業の性格は知らされていなかった。

事件が発生したあとは、毎日のように町役場にマスコミが取材におしかけるようになった。筆頭課長の総務課長は、心労のあまり体調を崩して、一時期入院するという事態も生じた。予算を審議する3月議会の開催は間近に迫っていた。

### (2) 町長・助役の辞任

混乱の中、ある日、当時の助役から「世話になったな」と、自分の家で採れたイチゴをプレゼントしていただいた。ただならぬ雰囲気、まずいなと感じ、思わず「辞めないでください」と発言した。助役には、自分の息子のようにかわいがっていただいていた。心から辞めてほしくなかった。

1996年2月29日の朝、急に町長応接室に呼ばれた。町長から町長・助役が今回の事件の責任を取って辞職をするという話を伝えられた。町長からは、「総務課長が町長の職務代理者となり町長の代行を行うこととなる。企画財政課長は職務代理者である総務課長を助けてよろしく頼む」と言われた。記者会見が行われ、町長・助役の辞任が町民に対して正式に伝えられた。非常な喪失感があった。

すぐに問題となったのが、平成8（1996）年度当初予算案をどうするのかということであった。間もなく予算案を審議する議会が始まる。万一、予算が通らなければ、4月1日から、町は1円も支出ができなくなる。1万5,000人の町の予算をどのようにするのか。経験の浅い、34歳の職員に重くのしかかってきた。正直、涙が出てきた。

町長・助役の辞任により、実質的な政治権力、政治判断の権限は、議会、特に町議会議長に移った。当時の議長は過去にも議長に就任したこともある実力派の議長であり、人間的にも確かな人であった。予算の方式の決定の権限も事実上議会の多数派議員の判断に移った。

実は、予算書は大利根町の慣習で、町長・助役が辞任する前日の2月の28日に各議員に配布していた。議会事務局長からは、議長・副議長、議会運営委員長などの意見として、町の混乱を押さえるため、暫定予算ではなく、28日に配布した通年予算の町長名のところを職務代理者名に書き換えて予算を通したいという旨が伝えられた。

同時に、派遣先の埼玉県から平成8年度当初予算をどうするのかの照会の電話があった。議会筋の通年予算を通したいという意向を伝えたところ、埼玉県からは、原則どおりの暫定予算を編成すべきという強い意見が出された。確かに地方自治法上、予算は、首長（町長）の専権事項とされている。職務代理者は暫定予算の編成権はあるが、通年予算の編成権はなかった。しかし、暫定予算は3か月だけの最小限の予算であり、町民生活に影響を与えるのも事実であった。

両方の板挟みになって非常に苦しんだ。いろいろな調整をする間に、埼玉県の市町村課で働く友人から、暫定予算と通年予算との間に、骨格予算という予算があることを教わった。1年間を通じた予算であるが、例えば建設の予算など、首長の政策的な判断を伴う経費を除いた予算を骨格予算と呼ぶ。骨格予算について、町議会議長に県庁の意見や法的な状況の説明を行い、最終的には骨格予算を組むことについての了解を得た。職務代理者である総務課長は、他に所用があり、企画財政課長である筆者が1人で説明を行った。1万5,000人の町の予算がかかった、しびれる瞬間であった。

一方、県庁からは、「町の考え方は聞かせていただいた。助言した真意（暫定予算）とは異なりますが、地元の事情があるということは理解できる」という意見をいただいた。言葉の裏側に不満とねぎらいが混ざった感情を感じた。

議会は待ったなしでやってくる。開会日を1日延ばし、予算審議の日程を遅らせるということ

で議会は開会することになった。議会審議に間に合わせるため、職員は土日返上で骨格予算への組み替えを行った。危機感是人を奮い立たせる。体中の力が一気に出るよう気持ちで、集中して予算の組み替え作業を行うことができた。

予算の組み替え作業の最中、ある新聞の記者の取材を受けた。年配のベテランの記者であった。その記者は、今までは、公共事業の丸投げの問題に対して、非常に厳しい論調で事件を報道していた。しかし、今は、職員は頑張っているのだから、その部分は褒めよう。そこで骨格予算の内容について読者に伝えたいというのが取材の趣旨のようであった。

しかし、組み替えをしている骨格予算は、予算項目として無理をしている部分があり、万が一提案された予算は骨格予算ではないのではというような主張が出たら、予算が成立しないリスクも存在した。例えば、当時大利根町では、中学生を20人程度オーストラリアに派遣していた。こういう事業は、政策的な経費ともいえる灰色の事業で、骨格予算の中に入れるには疑問があった。しかし、骨格予算の中にこういうオーストラリア派遣の予算を入れておかなければ、補正予算での予算計上となり、6月議会で議会の議決を受けることになる。そうすると、理論上、オーストラリア派遣の作業は6月議会の議決後から動かなければならない。そうすると、中学生たちはオーストラリアへ行けなくなる可能性もある。一生懸命英語の勉強をしてオーストラリアへ行きたいと考えている中学生からすると、4月に何としても予算は成立させたい。4月1日の時点で予算を成立させて、安心して中学生にオーストラリア派遣のための面接試験に向かわせたい。

あまり記事に丁寧に書かれ書き過ぎると、その辺の問題があらわになってくる危険性がある。何とかそういう記事は勘弁していただきたいと、思わず涙を流して記者にお願いした。記者に筆者の想いが伝わり、新聞記事は予算を組み替えているところだけの記事にとどめていただいた。

議会では、筆者も業者選定に関わっていたので、議員から厳しい指摘も受けた。一般質問で、「総務課長、企画財政課長を減俸をもって処すべきと考えるが、いかがか」という意見もいただいた。結局は減俸されなかったが、責任ある立場にあった以上、批判を受けることもやむを得ない。

## 6. 新町長の誕生

### (1) 「童謡のふる里づくり」が正式にまちづくりの理念に

4月、新町長を選出する選挙が行われ、新町長に島田徳三氏が当選した。島田新町長の就任により、新しい町政の基本理念を作ることになる。島田新町長との議論の中で、新しい大利根町の行政の基本理念は、これまで進めていた「童謡のふる里づくり」をさらに全面に出していくということで、新町長の了解を得た。

当時、スローガンとして「全国に誇れる童謡のふる里おおとね」という言葉を打ち出した。不

祥事を反省し、全国に誇れるようなまちづくりをしようという趣旨であった。さらに、町民が行政の主体にという趣旨で「町民が主役の行政」を基本理念に位置付けた。

改定を予定していた総合振興計画は、3月に基本構想の議会承認を受ける予定で準備を進めていたが、それを一部修正して6月に正式に議決を受けた。これで、正式に「童謡のふる里づくり」が町のまちづくりの理念となった。総合計画を作ったら、どこの自治体でも計画書を印刷する。印刷に際して「童謡のふる里づくり」のイメージを出したいと、子どもの顔を各ページに入れるアイデアを考えた。町内の小学校、幼稚園、保育園の子ども500人の写真を順番に撮って、それを各ページに刷り込んだ。さらには、各地区の運動会に出向き（旧村単位で行われ、全町民の3分の1ぐらいの人が参加した）、そこの写真を撮って、延べで町民の3分の1である5,000人以上の町民の顔写真を盛り込んだ計画書を作った。計画書というのは、町民は（残念ながら職員も）なかなか見ることはないが、自分や子どもの顔により、とりあえずページを開いてもらうことを目指した。

さらには、童謡のふる里づくりをイメージするような、絵本型のパンフレットも作成した。まずはイメージとして、町は「童謡のふる里」を全面に出すということを計画の冊子を通じて感じてもらおうことを目指した。イラストは、町出身の中島由起子先生にお願いした。中島先生の絵は、童謡のふる里のまちづくりのイメージにぴったり合った、やさしい感じの絵であり、筆者もとても好きで、今でも自分のパソコンの壁紙に使っている。

島田町長は、町長就任の最初の事業として「とねの子相談室」を開設した。これは「子どもの笑顔の輝く童謡のふる里おとね」として、子どもに関する相談を行うための施設であった。また、町内で起きた高齢者の交通事故をきっかけに、高齢者に反射材が縫いつけられた交通安全ジャンパーが配布された。背中に「童謡のふる里おとね」のロゴの入ったジャンパーは、高齢者の方々に大変好評となった。ジャンパーを着て町内を歩いたり、グランドゴルフに出るのが流行となった。新しい「童謡のふる里づくり」としては好調な滑り出しとなった。

## (2) 3つのプロジェクトのリーダーに

島田町長の町をどんどん変えていきたいという考えから、企画財政課に3つのプロジェクトチーム（「農業ビジョンチーム」、「エンゼルプランチーム」、「童謡のふる里づくりチーム」）が設置されることとなった。プロジェクトチームは、業務改善委員会のように、それぞれの仕事を持ちながらプロジェクトを行うのではなく、担当職員が企画財政課に異動し、プロジェクトチームの仕事に専念することになった。担当職員に計画づくりを任せ、本気で仕事をさせて具体的な成果を出すことを目指すものであった。

企画財政課長であった筆者は、3つのチームのチームリーダーになった。当時の町の広報誌で

「変わらなきゃ、おおとね」と紹介されたように、3つのプロジェクトはプロジェクトを通じて、町や職員が変わっていくということを目指した。3つのチームにはそれぞれ専任の中堅職員が配置され、試行錯誤で計画づくりを行った。それぞれのチームは、すべて住民の懇話会を設置し、島田町長と率直な意見を交わしながら住民の意見を反映した計画づくりを進めることとなった。

農業ビジョンチームは、童謡のふる里おおとねの素晴らしい田園環境を残していくことをコンセプトにして、2人の職員が体当たりでプランを作り上げた。21世紀の農業を考える懇話会に代わる農業ビジョンの懇話会での議論のほか、町内や町外に出向いて関係者にインタビューを行った。懇話会の議論やインタビューを通じて、これからの大和根の農業のあり方を必死になって考えた。大和根産のこしひかりと新潟の魚沼産の一番高いこしひかりとカリフォルニア米を用意して、食べてみてどれがおいしいかの食べ比べも行った。魚沼産と大和根産はそんなに変わらないという結果も出て、もっと自分たちの米に自信を持つべきということに気付いた。チーム員2人の試行錯誤が、筆者の大和根町退職後にオープンする「道の駅童謡のふる里おおとね」の農業直販所につながっていく。現在、「道の駅童謡のふる里おおとね」の農業直販所には、町の農家の方が持ち寄った農産物などが直販されている。また町のお母さん達が「野菊まんじゅう」などの町の特産品を開発、直販所を訪れる人たちに販売を行っている。今では、町の重要な情報の発信基地となっている。

エンゼルプラン（子育てプラン）チームは、童謡のふる里づくりの具体化のキーコンセプトとして子どもの笑顔が輝くまちづくりを進めるための施策づくりを行った。エンゼルプランは、現在、多くの自治体でも計画策定が行われているが、当時は、町村としては最も早い時期に計画策定に取り組んだ。計画づくりに際しては、農村部で光の当たりにくい若い世代の子育てに光を当てることを意識した。エンゼルプランの審議会の委員の方々との議論のほか、町内の各保育所で保護者の方々とも話し合いも行い、プランの内容を詰めていった。

エンゼルプランでは、早い時期から若い母親の子育てサークルを育成、支援することとした。後で虐待問題がきっかけとなって、他の自治体でも子育てサークルづくりは盛んになっている。大和根町の子育てサークルづくりの試みは先見性があったと考えている。さらに保育所の機能強化ということで、4つあった保育園を最終的には2つに再編。統合した保育園で低年齢保育や長時間保育を充実することとした。

童謡のふる里プランチームは、童謡のふる里のまちづくりの理念を確認し、具体的なまちづくりのアイデアを考えることを目指した。職員が必死になってアイデアを計画に盛り込んだ。計画の特色として町民や職員など多様な主体が童謡のふる里づくりに参加してもらうことを重視した。アイデアはあくまで例示であり、アイデアをふくらますことや、全く新しい試みをするのも自由という、弾力性のある計画としたのが特徴となっている。



## 7. 成果が実を結ぶ

埼玉県から大利根町への派遣期間の2年間が間もなく終わりを告げようとしていた。町長・助役の不在という事件はあったが、童謡のふる里づくりの試みは少しずつ実を結んできた。

### (1) 全国への発信—全国童謡サミット

1996年11月、坂戸市で「全国童謡サミット」が開催された。大利根町も同じ埼玉県内にある自治体として、積極的な参加をした。具体的には、県立坂戸文化会館（当時）で行われた記念コンサートに100人を超える町民からなる「下總皖一記念合唱団」を結成し、下總皖一氏の曲を合唱した。さらに筆者はシンポジウムの分科会にパネラーとして参加し発言した。この記念合唱団は、当時大利根町役場にあった下總氏の資料整理のために来ておられた下總皖一を偲ぶ会のメンバーの方々とおしゃべりの中で生まれた企画であった。老若男女さまざまな人が集まって「野菊」を歌ってみたい。100人集まればすごいことになるというものであった。実際、町民から公募して100人を超える大合唱団ができあがった。ステージには、参加された女性の方々が、野菊をイメージした薄紫色のネックチーフを用意されて、参加者全員（男性にも）に配布したのが記憶に残っている。ステージには当時の町議会の副議長が、自らの意思で団員として参加された。その副議長は、筆者が企画財政課長として赴任した当時は「童謡」をものすごく否定的にとらえられていた。しかし、筆者が一生懸命頑張っているということで童謡にも理解を示していただき、このステージと一緒に立つに至った。とても良い思い出であった。

サミットのシンポジウムの分科会では町が進めている童謡をコンセプトにした町全体のまちづくりについて報告を行った。当時、地方自治体の政策テーマ全体に童謡を取り上げた地方自治体はほとんどなかった、大利根町の童謡のふる里のまちづくりを強くアピールする良い機会となった。

### (2) 童謡のふる里づくり元年

大利根町では、毎年、町役場の標語案を職員から公募し、課長会議の投票で決定することとなっていた。1997年は、圧倒的な多数で「童謡のふる里づくり元年」に決定した。島田町政の童謡のふる里づくりの始まりという意味が込められた標語であった。

さらに、1997年度の予算は、サブタイトルとして「童謡のふる里づくり元年予算」と命名した。地方自治体職員にとって、予算は仕事の基本となる最も重要なものである。町の予算はすべて大利根町の目指す「童謡のふる里づくり」の一環として使われる。職員が仕事をする際は、「童謡のふる里」を意識し、住民本位の人や環境にやさしい行政を意識して行うことを目指した。

当初は、童謡のふる里づくりは下総皖一記念館をつくる施策と考えていた職員も、次第にはあるが「童謡のふる里」のイメージに合った仕事はどのような仕事かを考えるようになってきた。職員の意識変革のツールとして「童謡のふる里づくり」は効果を示しつつあった。

### (3) 栗橋駅橋上化

企画財政課長の仕事としての最後の懸案として、栗橋駅の橋上化という課題があった。先にも述べたが、最大の懸案は駅の橋上化の地元負担金の負担割合であった。橋上駅にするのに、最低でも30～40億円のお金がかかる。それを栗橋町、大利根町、どちらがどれだけ出すかということで、お互いの腹の探り合い、疑心暗鬼の構造になっていた。

栗橋町では、栗橋駅の橋上化は、大利根町のためにやっているのだから、負担金を100%大利根町に出させるべきだと考えた。大利根町では、栗橋駅は栗橋町にある駅だ、栗橋に100%出させればいいと考えるなど、負担の割合を決めるのが非常に難しい状況にあった。交渉相手の栗橋町の企画財政課長は、くせ者風の風貌で一緒に仕事をやるには、なかなかやりづらい人物であった。疑心暗鬼を晴らすきっかけは埼玉県であった。当時、大利根町と栗橋町、2つの町の担当課長が橋上化のために県庁の交通担当課のヒアリングを受けた。その時の担当職員が非常に傲慢な職員で2つの町の職員に対して無礼な対応を行った。筆者も職員の無礼さに頭に来てしまい、その職員と激論となった。その態度が、「埼玉県の顔色ばかり伺う職員ではない」と栗橋町の課長の信頼を得るきっかけとなった。

最終的に、島田町長の決断で負担の割合は対等の5対5という形で栗橋町に申し入れを行うことになった。どちらの政治状況も、対等の分担以外はやはりできない状況であった。お互いそれはよく分かったので、最終的に栗橋町も大利根町の提案に同意し、対等の5対5の負担割合で栗橋駅の橋上化を行うこととなった。双方の議会の了解を得た上で、調印式を行い、両方の町長が署名を行った。その後橋上駅となった栗橋駅は西口を開設した。大利根町民は、東口に回ることはなくなった。

### (4) マリンセミナーでの子どもの言葉

退任に当たって、引き継ぎ時点での懸案は、ほとんど解決していた。童謡のふる里のまちづくりの中で、大利根町は確実に変わりつつあった。以前は強かったコンプレックスも少しずつであるが無くなりつつあった。大利根町のまちづくりは勢いが出つつあった。

町民も少しずつ変わりつつあった。思い出に残るのが東部地域のマリンセミナー（洋上学校）の結団式であった。埼玉県の東部地域の市町村の子どもが集まる洋上セミナーに大利根町で約20人の子どもを派遣した。結団式の時、子どもの代表が「大利根町を代表して歌ってきます」

と発言をしてくれた。自分たちの町の財産というものをちゃんと認識して、それを伝えていくのだという意思を明確にしてくれたことは、退任前の筆者に対してのはなむけとして最高の言葉であった。とても感動をした。

## 8. 退職の日

いよいよ任期の2年間を終える時がやってきた。大利根町を退職するに当たって、送別会が2週間、毎日のように続いた。町民の方々、職員の有志、新聞記者の方々にまで送別会を開いていただいた。一緒に苦楽を共にした企画財政課の職員とも別れの宴で、思い出を語った。3月31日に、退職辞令を島田町長からいただいた。大利根町では退職者は職員全員の前であいさつをするのであるが、その時は、涙で言葉を発することができなかった。大利根町では泣くことが多かった。

4月1日から埼玉県庁の総合計画課という計画セクションに戻った。役所の官僚機構に固められた毎日が始まった。戻って気付いたことは、大利根町の企画財政課長はただのポストでしかない。年齢には不相応のポストに張り付いて大きな仕事をやったのはいいけれども、それは自分そのものの価値ではない。ポストを離れた生身の自分の価値が問われているということであった。そのことは、その後の埼玉県病院局での県立4病院の改革の取り組みや地域の小学校のPTA会長などの活動につながった。

筆者の退職後、島田町長、町職員そして大利根町民の方々の努力で、童謡のふる里づくりは、大きな成果をあげることとなった。町の行うまちづくりの取り組みは、全国レベルでマスコミに紹介され、職員や町民は自分たちのまちづくりに自信を持つようになった。童謡はまちづくりの中心となった。

## 第2章 地方自治体における組織変革を議論する

大利根町の組織変革の過程を、理論的にどのように整理をするべきか。さらに、大利根町の変革を元に地方自治体の組織変革の法則は存在するのか。稚拙な部分もあるが論考を行いたい。

### 1. 自己像の再認識（クーリー：鏡の中の自分）

大利根町における外からの刺激であった筆者の役割はどのような意味があったのか。限られた地域や組織の中にいると自分達の地域や組織の姿やその潜在的な能力を見せてこない場合がある。大利根町について言えば、下総皖一氏の存在や童謡の持つ魅力、そしてそれを産んだ大利根町の豊かな自然や文化を十分捉えることができていなかった。

アメリカの社会学者の C. H. クーリーは、人間の自我は、あくまで他の人間とともにある社会的な存在である。決して孤立したものではなく、常に他の人間との関わりにおいて社会的に生まれ、社会的に発達するとする。そして、この自我の社会性を「鏡に映った自我」と表現する。人間は自分の顔を自分で見るができないが、鏡で見ることができる。同様に、人間の自我は他者を鏡として、鏡としての他者を通じて知ることができるとしている。大利根町は組織であり、厳密には、人間の自我形成と同一の議論はしにくいかもしれない。しかし、外からの職員が存在により、組織やそれを構成する職員 1 人 1 人が新たな発見をするということでは同じ構造が存在する。外からの職員の派遣を受け入れたことがなかった大利根町役場において、外から派遣された職員の存在は、この鏡の役割を果たした。外からの職員の発言や行動を通じて、自分たちの考え方や行動のあり方や新たな価値の存在に気づいた。

クーリーは、他者との関わりについて 3 つの側面を指摘する。1 つは、「他の人間がどのように『認識』しているかの想像」、2 つめは「他の人間がどのように『評価』しているかの想像」、3 つめは「これらに対して自分が持つ『感情』」である<sup>(1)</sup>。外からの職員が存在しない等質の職員の中では、「他の人間」から、自分たちの仕事がどのように認識されているかという意識を持つことはない。異質な職員が職場におり、その職員が評価をしているという認識は、元からの組織の職員にとっては楽しいものではない。ましてやその職員が若くて一定の力を持つことは、不愉快さを増す。大利根町の職員が筆者に示した最初の感情は当然の反応といえる。

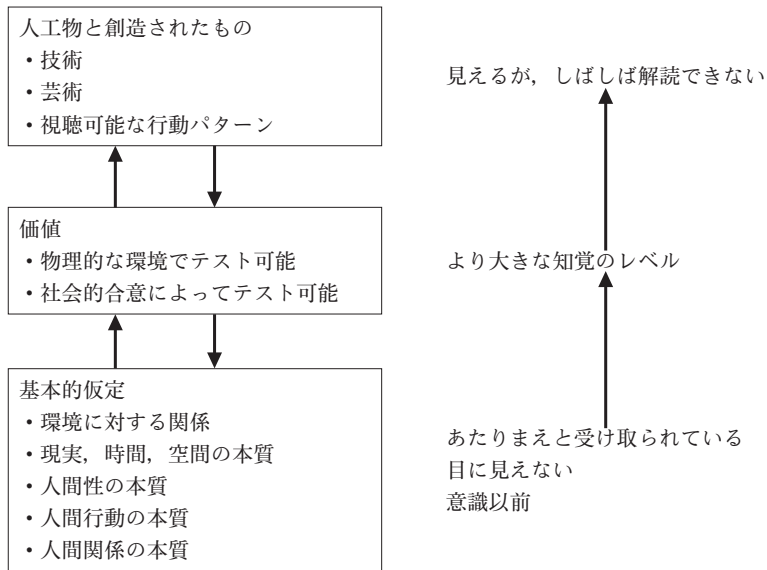
童謡のふる里づくりについていえば、「童謡のふる里」に対しての町の内外の「認識」や「評価」の想像のイメージが不足していた。童謡のふる里づくりは、ふるさと創成 1 億円事業のハード事業にしか過ぎないと捉えていた。町の内外にどのように認識、評価されるかの意識を欠いていた。童謡のふる里づくりへの低い認識からは、低い満足しか生まれてこなかった。

自我は、他者から認められ、誇りに思うことで豊かになる。童謡のふる里づくりが、小さな成功を積み上げ、マスコミや他自治体から評価されることにより、童謡のふる里づくりへの認識が新たになった。それにより、自分の町や職場を誇りに思えるようになった。

## 2. 組織文化の変容 (E. H. シャイン)

### (1) 組織文化とは

それでは、職員の意識や町役場の組織文化は具体的にどのように変わったのか。E. H. シャインは、組織文化とその変容に関して、本格的な分析を行った研究者の一人である。シャインは、組織文化を、①「人工物」のレベル、②「価値」のレベル、③「基本的仮定」のレベルの 3 つの階層に分ける<sup>(2)</sup>。



(E. H. シャイン「組織文化とリーダーシップ」(1989) 19 頁より)

図2 シャインの定義する文化のレベルとその相互作用

### ① 「人工物」のレベル

文化が最もよく見えるレベルは、人工物と創造されたもの、作り出された物理的・社会的環境である。このレベルでは、物理的空間なり、そのグループの技術的な成果、書かれたり話されたりする言葉、装飾及びメンバーの明白な行動を観察できる。また、組織図やそれに基づく職員の配置もシャインの定義する人工物と創造されたものであるといえる。シャインは、このレベルの人工物を観察するのは容易であるが、人工物が何を意味し、相互に関係しあうかを理解することは難しい。この人工物のレベルについて時間をかけずに理解しようとする場合は、次のレベルの文化の構成員の行動を導く日常の行動原理を提供する中心価値を分析することが早道としている。当時の大利根町について言えば、例えば、町役場の暗く澁んだ建物であったり、お客である住民の方々の立つ高さより高く、住民を見下ろすことになる職員フロアーの高さであったり、何の工夫もない公共施設づくりであったり、戦略性のない形骸化した組織が人工物のレベルの象徴であるといえた。

### ② 「価値」のレベル

第2のレベルの文化は「価値」のレベルである。ある意味で全ての文化の学習は究極的に、ある人の原初の価値、どうあるということからはっきり異なった「どうあるべきか」という感覚を反映している。あるグループが、新しい任務、論点、問題に直面するとき、グループの誰かが、

現実の本質及びそれにどう対処するかについて確信をもっていて、その確信に基づいて解決策を提案する。その人自身は提案された解決策を事実に基づいた信念や原理とみなすが、グループとしては問題解決策の成功を集团的に共有するまでは、同じ程度の確信を感じることはできない。そしてその解決策が機能し、グループがその成功についての認識を共有すれば、その価値が徐々に認知的変容の過程を開始して1つの信念になり、究極的には1つの仮定になる。

大利根町について言えば、カスリーン台風により荒廃した町を再建してきたこと。2つの工業団地の誘致に成功してきたという成功体験などからハード事業を重視するという意識が強かった。政治力や職員が築き上げたノウハウにより、国や県から予算資源を持ってくることを最も重要な価値としてきた。

そもそも戦後、全国の市町村の職員は、経済の成長の中で、国の中央省庁や都道府県の支配の下に置かれていた。黙っていても地方交付税や補助金がもらうことができ、安定的に行政運営を行うことができた。政策のメニューも国や県から与えられた。国の中央省庁や都道府県の定める法令や要綱に従っていればよかった。それで貧しかった地域は豊かになった。しかし、その一方、個々の職員は物事を考えなくなり、前例踏襲の考えが強く、与えられた目前の仕事を漫然とこなせば良いという意識も強くなった。大利根町の職員も同じであった。企画財政課を中心に組織変革を進めてきた歴史はあったが、個々の職員のやる気や積極性につながっていなかった。それでも、とりあえず行政を行うことができた。

### ③ 「基本的仮定」のレベル

第3のレベルは「基本的仮定」のレベルである。ある問題に対する解決策が繰り返し機能すると、それはあたりまえのことと考えられることとなる。単なる予感とか価値によって支持され、仮説だったものが徐々に一つの現実として取り扱われる。メンバーは、環境が基本的仮定のように機能していると信じるようになる。メンバーの知覚やその結果としての行動パターンは、過去の成功を導いたことで、深層のところで長い間当然と思われてきた仮定の上に築き上げられている。そのような仮定は多くの場合意識されなくとも活発に存在して深層にある。異なった仮定の上に築き上げられる代わりに仮定や戦略は、実質的に議論が不可能になる。

特に、自己と環境に関する仮定によって長期にわたる成功の歴史を持っている場合は、人々がそれらの仮定に対し挑戦や再検討を欲する可能性は少ない。自分らの誇りと自尊心の源であるがゆえに、過去の成功にしがみつこうとする。外部の人間が新しい案を出しても、古い文化と適合しない場合、理解されない。たとえ、理解されたとしても抵抗を受けることとなる。文化の存在が革新への障害となるとする。

大利根町について言えば、これまでの中央省庁や都道府県頼みの仕事のやり方、前例踏襲と事



なかれの考え方は、多くの職員の無意識の底に染みついていた。これまでの工業団地の誘致などの成功体験は、組織の変革への志向よりは、現状肯定の考え方を強める方向に働いた。このような中で、新しい考え方である「童謡のふる里づくり」が職員に理解されないのも当然のことであった。

## (2) 組織文化を変革するには

シャインは、このような組織文化を変革するためには、組織文化の変革の段階として①解凍、②変化すること、③再凍結の3つのステージが必要とする<sup>(3)</sup>。

### ① 解凍—変化のモチベーションを創ること

個人が、自分の世界観が妥当でないことを発見するか、ある行動は期待した結果を生まないばかりか、望ましくない結果さえ生むということを発見することが必要とされる。基本的なものは苦痛ないし不快感で、これが変化のきっかけになる。いつ、その人が不快になるようなデータを与えるかが重要な問題となる。

そして、変化を動機づけるに十分な「罪」の意識または「不安」な気持ちが生まれなければならない。今まで持っていたその人にとって重要な価値観や理想ではやっていけなくなった（罪の意識が生じる）とか、内なる感情によって圧倒される危険にさらされたり、求める重要な報酬を失うかもしれない（不安感が生ずる）ことを悟ると、不快感は本当の動機づけになる。

大利根町について言えば、公共事業の丸投げ事件と前町長・助役の辞任という事件の果たした役割は大きかった。事件の起こした町の混乱は、職員が変わろうというモチベーションを持つ契機となった。

実際、安定的な組織である地方自治体の組織文化が大きく変わる場合、組織の揺らぎが起きることが多い。例えば、最近の地方自治体の組織変革の成功例である三重県の改革も、食糧費・旅費の不正支出事件が大きな変革の契機となっている。3年間で55億円の収支改善がなされ、24億円あった累積欠損金が一掃した埼玉県立4病院の改革は、「県立病院改革推進委員会緊急提言」による一般会計繰入金削減目標の設定、総長・副総長職の廃止、外部からの経営者の招致などにより、組織病院組織の揺らぎが生じたことが組織変革の大きな要因となっている。大利根町も組織の危機を上手く、組織変革の契機としたことが、その後のまちづくりの成功につながった。

それと大利根町の職員の中に、「偽物を簡単に見破る知恵」があったことを見逃せない。行政の専門知識は不足している場合もあるが、農村地帯で営々と田畑を耕し、守ってきた先人達の子孫として、大利根町の職員は「偽物には騙されない」「偽物はすぐに見破る」という知恵を身につけていた。どうもよく分からないところもあるが、「童謡のふる里づくり」は偽物ではないよ

うだ。とりあえずよそ者のいうことに耳を貸してみようという気持ちをもったことは大きかった。

### ② 変化すること—新しい情報と新しい見方に基づく、新しい態度と行動を発展させること

変化へのモチベーションを作ることの効果は、その人に、新しい情報源への目を開かせ、また古い情報を見る新しい方法（新しい見方）への目を開かせることである。ロールプレイングやその人の問題と具体的な関連性をもった情報を得るために「環境を精査する」こと、多数の情報源から情報を選ぶことにより、新しい態度と行動に発展させる。

変化は新しい情報と概念を得ることによって促進される一種の認知過程である。しかし、人は変化しようとする真のモチベーションを持たなければ、こうした情報に注意を払わないし、新しい考え方を学ぼうとしない。シャインは、多くの変革の試みが、人の変化のモチベーションのないまま、いきなり新しい態度と行動にという第2段階に進むという過ちを犯していることを指摘する。変化のモチベーションがない場合、その変化の試みは、モチベーションを喚起する状況をもう一度作り直すという、さらに困難な問題に戻らなければならないとする。

大利根町について言えば、町が変わろうという変革の時に「童謡のふる里づくり」の新しい理念が提示されたのは良いタイミングであった。組織が揺らいだ時があったからこそ「童謡のふる里づくりの理念化」がその効果を十分に発揮できた。もし、大利根町という組織の揺らぎがなければ、「童謡のふる里づくり」の効果は限定的であり、広く職員や町民に広がらなかった可能性が高い。逆に言えば、「童謡のふる里づくり」は、町の危機を経て大きく飛躍することとなったといえる。

### ③ 再凍結—変化を定着させること

新しい態度や行動を学んでも、以前の状態に戻ることがある。変化を定着させるためには、新しい反応を統合することに特別の注意が必要である。

新しい態度や行動が本当に「自分自身の自己像にあっていて」かどうか、そのパーソナリティの他の部分と矛盾していないかどうかをためす必要があるとする。また、「自分からみて重要な他の人たちがその新しい態度や行動を受け入れ、是認してくれるかどうか」をためす機会を持つ必要があるとする。

そして、シャインは、評価作業による不快感や不安感が大きすぎると、解決策に関する見通しがない限り、人間はデータを否定したり、無視したりすることとなることも指摘する。組織文化を解凍して刷新するには、新しい強力なリーダーシップが必要である。リーダーは、データと同時に、新しいビジョンを描くことや、複数の選択肢を呈示するなど改革の道筋を示して、同時に安心感を与えることが重要とする。

童謡のふる里のまちづくりが成功した最大の要因は、島田徳三大利根町長が、童謡のふる里が大利根町のまちづくり理念とされた後、徹底的に「童謡のふる里づくり」にこだわった政策を進めたことにある。リーダーの示す新しい方向性は、多くの職員に一体感と共に心理的な安心感を与えることとなった。

### 3. アントレプレナーシップ

#### (1) 地方自治体にアントレプレナーが求められる理由

大利根町の企画財政課長という役職で仕事をした筆者自身の変化については、どのように考えるべきか。最近、わが国において、「アントレプレナー (Entrepreneur)」という言葉が関心を集めている。シュンペーターは「企業家とは何か」において、新しいモノやサービス、新しい資源、新しい方法、新しい市場、新しい企業をアントレプレナーシップと呼んだ。現在、アントレプレナーは、「起業家」という用語が使われることが多い。そして、企業活動のみならず、社会的に何か新しい価値の実現に挑戦する人を指す用語に広がっている。また、企業や行政機関など既存の組織の中で、新しい価値を実現しようとする人をイントラプレナー (Intrapreneur) と呼び、アントレプレナーに準じた議論を行うことが多い。

1993年に、デビッド・オズボーンとテッド・ゲーブラーが出版した“Reinventing Government” (邦訳名「行政革命」)は、米国各地の行政機関における新しい改革モデルを紹介している。著者達は、行政を改造するための10の原理を提示する。「触媒としての行政—船を漕ぐより舵取りを」「地域社会が所有する行政—サービスよりもエンパワーメント (権限付与)」「競争する行政—競争が活性化を促進する」「使命重視の行政—規則重視の組織から転換する」「成果重視の行政—成果志向の予算システム」「顧客重視の行政—官僚ではなく顧客のニーズを満たす」「企業化する行政—支出するより稼ぎなさい」「先を見通す行政—治療よりも予防する」「分権化する行政—階層制から参画とチームワークへ」「市場志向の行政—市場をテコに変革する」という10の原理を貫くのは、アントレプレナーシップを持つ行政というキーワードである。世界的に見ても、行政組織の変革においてアントレプレナーシップは重要な意味を有するようになってきている。

わが国の地方自治体においても、時代の変化に対応した改革が求められている。これまでは、地方自治体における新しい価値の提示は、霞ヶ関や都道府県の官僚が机上で考え、それを地方自治体に下ろしていくことが多かった。補助金や地方交付税の基準財政需要額への算入が可能な起債の許可などの財政的な誘導が新しい価値の実現を後押しした。このような方法は、社会資本が不足した時代には効果を発揮した。戦後の日本の行政は、廃墟の時代から欧米諸国に追いつくため一生懸命努力してきた。そして、その仕事の多くは、不足する住宅、交通、産業、教育そして保健、医療などの人的、物的な基盤を整備することに力が注がれた。中央官庁が政策を考え、計

画的に地方に資源を分配することが効果的であった。何か問題があれば、中央官庁が資源を投入して問題を解決した。

しかし、時代が変化した。社会基盤は、一部遅れている部分はあるものの整備され、無駄と思われるものも出てきた。その一方、ホームレス、ひきこもり、児童虐待に見られるような豊かさ故の問題が起きてきた。霞ヶ関の官僚が机の上で考えても問題を解決できないか、解決しようとしても、とても非効率なものとなっている。時代の変化により新しく発生してきた問題については、一番近い現場の職員が、当事者や市民を含めた関係者との協力の中で試行錯誤を行い、問題を解決していく以外にない。わが国の行政においても、職員が問題に対して挑戦していくアントレプレナーシップが求められる時代となっている。

しかし、現実には難しい。地方自治体のような行政機関は、仕事について確実に行うため、事務の分担を決めて担当者が仕事を行う。その上で、頂点に1人の長を置き、幾層にも及ぶ階層による管理を行うのが通常である。このような組織では職員は、あえて自分に与えられた仕事以上のことは行わない。仕事も前例踏襲になりやすい傾向がある。また、組織の権威を重んじ、組織に間違いがあってはいけないという無謬性の考え方を持ちやすい。この傾向は、国民も行政に対して絶対に間違いのないことを求めることで拍車をかけている。

このため、職員が新しい価値の実現に挑戦する例は少数派となる。志のある職員が新しい価値に挑戦しようとした場合、失敗を恐れる直属の上司や組織全体から抵抗を受けることも多い。組織慣性の強い行政機関において、職員が新しい価値を示し、行動していくことは非常に困難が伴う。

## (2) 筆者の体験とアントレプレナーシップ

田尾雅夫「成功の技法—起業家の組織心理学」は、これまで経済学的な視点から議論されてきたアントレプレナーについて、経営学、組織心理学的に議論した書籍である。田尾氏はソーシャルアントレプレナーとなる人たちの特徴として2つの定義の試みを紹介する。1つは、i) 創造性とイノベーションの程度、社会に新しさを提供できたか、ii) 資源を集めて経済的に収益が得られるような組織を構築できること—組織を維持存続させること、iii) リスクや曖昧さに対応できること—リスクや不確実性を機会と捉えることである。もう1つは①イニシアティブを握ること—先だって何か新しいことを思い付き、実行すること、②実行のために可能な資源を得る。状況を都合よく仕向けられるような組織化や再組織化ができること、③リスクや失敗を真正面から受け止める度胸が必要なことである。

筆者が大和町で行ってきた「童謡のふる里づくり」の試みはアントレプレナーの一形態であるイントラプレナー的な行動であったと考える。町職員や町民に関心の低かった「童謡のふる里」

を見直してまちづくりの理念化を行った。小さな成功体験を積み上げ、町民や職員の「童謡のふる里づくり」への関心を高め、少しずつ賛同者を増やしていった。「童謡のふる里づくり」に投入できる資源も増やしていった。その上で職員や町民への「童謡のふる里づくり」に向けた行動を促した。最終的には町長の政治理念として町民、職員の行動の大きな指針となった。大きな資源投入もできるようになった。当然、失敗のリスクもあり、不確定な要素も大きかったが、あえてリスクに挑んだ。

筆者が、大和町においてアントレプレナーとして成功したのは、個人の性格もあったが、大和町の企画財政課長という場が与えられたことが大きかった。大和町派遣前の筆者の仕事のやり方は、正直、着実に与えられた仕事をするだけであった。また、派遣後、埼玉県に戻り、様々な仕掛けをしようとしたものの、道半ばで異動となったことも多い。町長、助役の辞任と新町長の就任という「乱時」に遭遇したという運もあった。これらの要素が組み合わさり、大和町でアントレプレナーとしての能力を発揮できた。

### (3) 地方自治体におけるアントレプレナーシップ

それでは、各地方自治体において職員のアントレプレナーシップをどのように発揮させていくのか。先に述べたように、組織慣性の強い地方自治体において、職員が新しい価値を創造する挑戦を行うことは困難なことだ。いざ、実際に首長や職員の立場で、アントレプレナーシップの発揮される組織風土づくりをしようとしても、どのようにして良いか途方に暮れることとなる。

そこで今回は、議論を分かりやすくするために、試作の段階であるが、職員がアントレプレナーシップを発揮するための方策について、「オペレーション」「マネジメント」「組織内部のガバナンス」「組織外部のガバナンス」の4つのレベルに分けて理論化することを試みたい<sup>(4)</sup>。図3は、地方自治体におけるアントレプレナーシップの議論を4つのレベルに整理した表である。

#### ① レベル1—オペレーションのレベル（沈滞した組織）

一番上の段は、レベル1のオペレーションの問題である。地方自治体の現場での具体的な業務のレベルである。当然であるが、現場の職員が主な担い手となる。病理現象としては、「沈滞した組織」と呼ぶべきものである。現状の問題の構造としては、先に述べたように、事務分掌による縦割りの構造の存在から、職員は与えられた仕事だけをこなせば良いと考えている。公務員というプライドだけは高く、失敗を恐れる気持ちが強い。他の職員から仕事に口を挟まない代わりに、口を挟ませない傾向が強い。予算の獲得を第一と考え、自分の仕事を振り返ることは少ない。法律や規則を絶対と考え、盲目的に従う。住民を軽蔑しており、仕事上でも地域でも住民との間に壁をつくる。職員の間、組織内の情報が公開されておらず、議論も競争も生まれない。この

レベル	主な担い手	問題の構造	解決方策
オペレーションレベル (沈滞した組織)	現場職員	<ul style="list-style-type: none"> <li>縦割りの仕事、与えられた仕事だけをこなせばよい、前例踏襲</li> <li>法律や規則万能主義</li> <li>小さな失敗も恐れる気持ち</li> <li>予算獲得第一、仕事を見直さない</li> <li>住民蔑視</li> <li>情報が公開されず、競争がない</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>現場改善活動</li> <li>PDCA サイクルを回す</li> <li>無駄な規制の撤廃</li> <li>情報の公開と職員間の議論や競争</li> <li>職員が一住民として活動、市民性に目覚める</li> </ul>
マネジメントレベル (無能な組織)	管理職 人事・財政 ・行革担当者	<ul style="list-style-type: none"> <li>権限が委譲されておらず、自由に判断できない</li> <li>管理セクションが細かなことまで指示する</li> <li>財政危機から、実験を許さない</li> <li>年功序列で力のない人間を管理職にしている</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>権限の委譲</li> <li>裁量の拡大</li> <li>挑戦する職員を認め、仕事を任す</li> <li>適切な人材の登用</li> </ul>
ガバナンスレベル (方向性のない組織)	自治体経営者 首長 部門の責任者	<ul style="list-style-type: none"> <li>事なかれ主義</li> <li>ビジョンを示さない</li> <li>目標を明示しない</li> <li>幹部職員間で議論をしない</li> <li>メリハリの利いた資源分配ができない</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>経営責任を明確にする</li> <li>ビジョンを明確に示す</li> <li>マニフェスト、首長との契約</li> <li>幹部職員の外部招聘</li> </ul>
社会体制のレベル (無関心・我利我欲)	住民・議会 ・地域団体 ・NPO ・企業	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政の揚げ足取りに終始</li> <li>行政への従属が徹底的な対立</li> <li>既得権を守る</li> <li>行政への無関心</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>情報の公開</li> <li>議論の活性化</li> <li>行政の意思形成への参画</li> <li>既存の地縁組織の変革</li> <li>NPO 活動の活発化</li> <li>議員評価、格付け</li> </ul>

上山・稲葉「ミュージアムが都市を再生する」(日本経済新聞) p.113 を参考に作成

図3 地方公共団体におけるアントレプレナーシップ

ような沈滞した組織では、職員はなかなかアントレプレナーシップを発揮しにくい。

このようなレベルの問題を解決するには、新しい課題を発見し、挑戦する風土を作っていくことが必要となる。まずは、現場で改善活動を行ってみることが必要だ。現在の行政機関では、予算を獲得し、それを使うことが仕事と考えられている。行った仕事の結果を確認して次の仕事に活かすことはほとんど行われない。具体的な仕事の仕方も、これまでの前例を踏襲すること、法律や規則を守ることを最大の価値とする。自分の仕事をミッション(使命)のレベルから確認し、できる改善はどんどん行うことが重要である。

現場レベルでの業務改善に取り組み、職員の意識変革に成功した例としては福岡市役所の進められた「DNA運動」がある。DNA運動のDNAとは、D:「できる」から始めよう。できない、しない理由から探さない。N:納得できる仕事をしよう。市民の納得を自分の納得に。A:遊び心



を忘れずに。ガチガチな考え方や対応でなく、ゆとり、人間らしさ、明るさを持って取り組もう。からネーミングされている。DNA 運動は、本庁や現場機関に働く職員が企業で行われている TQM (Total Quality Management) 手法を使い、自分たちの仕事の使命と意義を問い直し、改善を行うことを目指した。例えば、消防局警防部指令課ではこれまで手作業で行っていた緊急時の救急や消防の指示を見直し、パソコンで行う簡易指令システムを自作し、大幅に時間短縮を行った(火災 2分 25秒→1分 14秒, 救急 1分 59秒→1分 16秒)。また、博多保健福祉センターでは、食中毒について、これまで事後処理に費やしていた業務を現場に足を運ぶなど、きめ細やかな予防対策に振り向けた結果、年 9~10 件あった行政処分が年 2~3 件に減少したなどの例がある。これらの改善の成果は全庁を挙げた発表会である「DNA どんたく」で発表され、お互いにほめ合うことで、さらなる変革の機運につなげている。地方自治体における業務の改善運動とその発表会は、名古屋市役所の「名古屋カップ 2003」尼崎市役所の「YAA るぞカップ」など、次第に全国に広まりつつある。

現場活動を行った上で、仕事の上でいわゆる PDCA サイクル (Plan-Do-Check-Action) を回すことが必要だ。自分の仕事を振り返ることで、新しい発見をすることができる。

業務を見直しているうちに、職員は自分たちの行動を規定している法律や規則が無駄なものであることに気づくことも多い。組織内の規制を無くしていくことが必要だ。職員の間的情報を開き、議論と良い意味での競争を行うことも必要となる。

そして、最も本質的に重要なことが、職員の中の市民性を回復することである。無意識に自分は公務員であり、住民とは別の存在であるとして住民との間の壁を作る職員は多い。先に、組織文化の議論を行ったように、個々の公務員の行動様式や文化は、形式的に組織の組み替えや制度をいくら変えても変わらない。今までの自分の価値前提自体を揺るがすことが必要となる。

職員の意識を変えるために 2つの方法がある。一つは、行政の仕事に住民を参加させることだ。職員が住民と仕事をし、同じ目線に立つことで新しい気づきを得ることになる。実際の行政の現場で多く行われているものに、住民参加の計画づくりを行うことが一番多い。また志木市役所の行政パートナー制度のように、住民に仕事そのものを任し、職員と一緒に仕事をしてみるという方法もある。

もう一つが、公務員が「1人の住民」として、地域の様々な活動 (PTA や自治会, NPO) に参画する方法である。公務員といえども、家に帰れば「1人の住民」である。自治会や PTA, NPO などのコミュニティに個人として参加できる。その中から、公務員といえども、待たされれば、役所の窓口でいらいらするはずだ。さまざまな申請作業の形式主義に憤ることもある。しかし、多くの公務員は、これらの現実から目を背け、閉じられた官僚組織の中にこもる。積極的にコミュニティの活動に関わることで、公務員生活で染みついた自身の官僚主義的発想に気づく。

住民としての意識も覚醒するのだ。

大利根町のケースについていえば「童謡のふる里づくり」をテーマに全ての仕事を見直したことが業務の改善に類似した役割を果たしたのではないか。「童謡」というテーマを絞ったことで議論や目標が明確化したという利点もあった。また、3つのプロジェクトチームは、お互いに励まし合う面もあるが、良い意味での競争意識も生まれた。これらのことは職員が新しい価値を生むのに効果があったのではないかと考えられる。

## ② レベル2—マネジメントのレベル（無能な組織）

レベル2は、マネジメントレベルの問題である。行政組織の潜在的な能力を最大限に活かすための各種の戦略行動に関してのレベルである。ここでは、特に財源や職員をいかに上手く活用するかという問題になる。各管理職や企画・人事・財政担当職員が主な担い手となる。

病理現象としては「無能な組織」というべきものである。管理職に十分な権限が下ろされておらず、自由な判断ができない。企画・人事・財政・行革などの管理セクションの力が強すぎ、細かな点まで指示をする。その判断も、現場の情報が少ないことから質の悪いものとなりがちである。管理セクションへの権限集中の傾向は、財政危機を理由に一層強まっている。最近では、財政不足から全く新しい挑戦や実験を許さない傾向も強い。管理職員については、年功序列で昇任したため能力を欠く者が多い。権威だけで仕事をしようとする傾向がある。職員の新しい価値実現について理解をすることができず、押さえにかかる。新しい価値を実現しようとする職員を人事異動させる場合もある。

このレベルの問題を解決するためには、現場の管理職に権限を委譲し、自己判断により仕事をできるようにすることが必要となる。トム・ピーターズ、ロバート・ウオーターマンの「エクセレント・カンパニー」は、米国の優良企業の成功の秘訣を分析するベストセラーである。「人間は権限委譲により、仕事を任されることで良い成果をあげることができる」と、同書では、優良企業の成功法則として、権限委譲の重要性を繰り返し説く。同書の権限の委譲の考え方は、マネジャリズム（Managerialism）として、先進国で進められている行政経営理論であるニュー・パブリック・マネジメント（NPM: New Public Management）の一つの潮流となっている。総務部の権限を縮小、現場に権限委譲し、職員の自律改革を促した三重県は、その成功例というべきものだ。

管理職の能力不足については、2つの方法が考えられる。1つは管理職を変えること。2つめは管理職の能力向上を図ることだ。第1の管理職を変えることについては、年功序列の人事をやめて若い能力ある人材を登用する自治体や希望する管理職の早期退職や降任制などが自治体も多い。しかし、全ての管理職を総取り替えするというのも現実的ではない。第1の方法に併せて、

時間がかかるが、第2の方法である管理職の能力向上を図ることが必要となる。

それでは管理職の能力向上をどのように図るべきか。まず、研修を充実することが考えられる。研修を通じて、今までと違った視点からの発想を持つことは重要だ。職員の意識変革に成功した三重県では、他の都道府県と比較しても非常に大きな予算を職員研修につき込んできた（2001年度で1億4,000万円）。その一方、多くの地方自治体において、研修の効果が仕事に活きていないという話も多い。これは、やはり管理職が行う仕事の環境にある。ここでも最も管理職の能力の向上のために必要なことは権限の委譲である。権限の委譲がない組織では、管理職はとにかく上司に気に入られること、与えられた仕事を間違いなく無難にこなすことに集中しがちになる。このような組織では管理職の気付きや成長は期待できない。権限が委譲され、自分の判断で仕事をすることができてこそ管理職は成長する。

大利根町のケースについていえば、年功序列ではない人事が行われたことにより行政組織が活性化したこと。プロジェクトチームの職員に仕事を委ね、成果を求めたことなどが新しい価値を生むのに効果を発揮したと考えられる。

### ③ レベル3—ガバナンスのレベル（方向性のない組織）

レベル3は、ガバナンスのレベルである。行政組織内で自治体経営全体の戦略や大きな方向性を決定するレベルである。自治体経営を行う者（首長や部門の責任者）が主な担い手となる。このレベルの病理現象としては「方向性のない組織」というものである。

現状の問題の構造としては、首長や部門の長が事なかれ主義でビジョンを示さない。ビジョンと称していても、どこからか借りてきたもので職員の共感や指針となるものではない。具体的な方向性を示さず「日本一の〇〇」という言葉だけが踊ることも多い。首長と共に具体的に仕事を行う部局長などの幹部職員も各部門の利益代表者ということで、自治体全体の視点で物を考えることが少ない。そもそも幹部職員の間で議論をすることがない。利害関係者がいることから、部門間を超える大きな資源の分配を決定できない。新しい価値を実現する試みも行われず、無駄な予算も削減できず、結果として誤った資源分配が行われることとなる。

各部門の長の責任も不明確だ。何を達成すべきかを明らかにしないので、とにかく無事に時間を過ごせばよいというようになる。すべて首長のお伺いをたててということで、首長はやたら忙しい。新しい価値を実現するための重要な決定をするための時間がほとんどないという状態になる。

このような組織状況を変えていくために、まず首長や部門の長などの自治体経営者は、自らの進むべきビジョンや目標を具体的に示す必要がある。現在、国政や首長選挙においてマニフェストという具体的数値目標を入れた公約を掲げ、その達成に対して責任を持つ動きが出てきている。

2003年春に行われた統一地方選挙では、都道府県知事を中心に候補者がマニフェストを掲げ、選挙を戦った。同年8月に行われた埼玉県知事選挙でも、現在のの上田清司知事がマニフェストを掲げて当選したことは記憶に新しい。マニフェストに関しては2004年9月8日、早稲田大学マニフェスト研究所（所長・北川正恭早稲田大学大学院教授）が「第1回ローカル・マニフェスト大会」を開催。岩手県、埼玉県、神奈川県、福井県、佐賀県の各知事が出席し、その前で第三者がその達成の状況を評価するという試みがあった。

また、一部の自治体では首長と幹部職員との間で契約を交わし、その達成に責任を持たせるといった動きが出てきている。例えば、岐阜県庁では、県民の代表である知事と県庁の幹部職員（28名）が、個別に担当分野の1年間の任務と目標を具体的に掲げて、それぞれの責任と使命を県民に明らかにする「スーパー・マニフェスト」を結んでいる<sup>⑤</sup>。岐阜県では、ホームページ上で各幹部職員の顔写真と共にスーパー・マニフェストを掲載している。例えば、平成16年度版のスーパー・マニフェストでは、経営管理部長の河野定氏<sup>⑥</sup>は、第一の目標として「行政サービスの向上を図るとともに、行財政改革を進めます」と宣言。その具現化として「経常収支比率、起債制限比率、県民一人あたり公債費の全国順位については、引き続き大都市圏を除いて全国トップ10の維持に努め」ることや「15年度の徴収率は96.1%となっているが、平成16年度においては、前年度を上回る徴収率の確保を目標に取組」むなど具体的な項目を掲げている。具体的な方向性を示すことにより、職員はその実現のために知恵を絞ることができる、そこにアントレプレナーシップの発揮の可能性がある。

行政組織内に新しい考え方を入れるために、経営幹部に外部の人材を招聘するという考え方もある。これまでは、外部の人材は中央省庁や都道府県の職員が派遣されることが多かった。筆者の大利根町の派遣も外部人材の招聘の一つであろう。国や都道府県から予算や新しい政策ノウハウを得ることができることもあり、多くの自治体で職員の派遣が行われてきた。しかし最近では、より大胆な発想で経営能力を発揮してもらうために、公務員出身ではない、または公務員であった期間の短い人材を幹部職員に登用する例も出てきている。埼玉県では、2001年8月、埼玉県立4病院の経営者として、鹿児島市立病院事業管理者であった医師の武弘道氏を招致。武氏の経営手腕により、3年間で57億円の収支改善がなされ、24億円あった累積欠損金を一掃、7億円余りの利益剰余金を生み出す成果があった。また長野県では2004年1月、任期付き幹部職員を公募。全国から約760人の応募があり、13人を採用している。人により当たりはずれはあると思われるが、組織のしがらみを持たない人材の登用は、職員のアントレプレナーシップを発揮する刺激となる可能性が高い。

大利根町のケースについていえば、島田町長自ら徹底して「童謡のふる里づくり」を行うことを示したことが、職員が本気になり、新しい価値の創造につながったといえる。

#### ④ レベル4—組織外のガバナンス（社会体制）のレベル（無関心と我利我欲）

レベル4は、組織外のガバナンス（社会体制）のレベル。行政組織の外で、行政組織全体に影響を与える関係者のレベルである。主な担い手としては、住民・議会・地域団体・NPO・企業・他行政機関などがある。病理現象としては「無関心と我利我欲」というべきものである。

問題の構造としては、議会や住民団体などが、行政の揚げ足取りか迎合に終始する。特に議会議員については、職員を自分の召使いのように考え、威張り散らすことも多い<sup>7)</sup>。既得権については絶対に死守する。議論を行う余地はない。住民の多くは無関心で、すべて行政にお任せになっている。権利は主張する一方、義務を果たす意思はない。というものである。

「選挙しかない議員と選挙もしない国民」<sup>8)</sup>という言葉がある。このような状況では、職員は住民のために努力をしようという気持ちにはなりにくい。たしかに、志の高い一部の職員は変革の努力をするかもしれない。しかし、多くの職員は、白けた気持ちで住民や議員に表面だけの追従を行っているのが実情であろう。住民や議会のレベルに地方自治体の職員のレベルは従うのではないか。

無論、公務員組織を活性化させるためには健全な外圧が必要だ。怠けた公務員や前例踏襲の公務員に対しては、理性的、論理的に批判を与える必要がある。しかし理不尽な批判は害が多く、利益は少ない。必要なことは情報の公開と議論である。情報が公開され、正しい情報に基づき論理的に批判が加えられるようにすべきだ。正しい批判であれば、職員は納得をする。住民やその代理者である議会は、公務員の雇い主という面もある。自治体を経営するという考え方の下で、上手く公務員を使うことが必要だ。民間の経営状況の良い会社でも社員をほめたり、叱ったりして、上手く働かせている。その知恵を住民や議会を持つ必要があるといえる。

住民や議会の質を上げるためには何が必要か。住民については行政に関心を持つこと、具体的に行政の意思形成に参画することが必要だ。行政に関わったことがなく、行政に関心を持ってといっても難しい。住民が行政の意思決定への参加を行うのに一番効果的な方法は、行政の計画づくりに参加することであろう。行政計画への住民の参加について有名なものに三鷹市の総合計画策定に当たった「みたか市民プラン21会議」の活動がある。1999年10月9日、三鷹市の基本構想・基本計画策定に向けて市への提言を行う「みたか市民プラン21会議」が発足。同会議は市との間に「パートナーシップ協定」を締結。約1年間をかけて市民プランを作成することとなった。同会議では、「都市の整備」、「安全な暮らし」、「人づくり」など10のテーマに分かれて分科会をつくり、延べ300回以上に及ぶ検討を積み重ねて、最終提言を作成。2000年10月28日、報告書を市長に手渡した。三鷹市では、この最終提言の提出を受け、その内容を最大限反映して、市の基本構想・基本計画の素案作成を行った。計画づくりを行うことで、その自治体の抱えている課題が分かってくる。ただ、単にご意見拝聴では、要求の羅列になってしまうが、計画づくり



に責任を持てば、単なる要求だけではすまなくなる。行政計画は総合計画だけではない。健康づくりに関する「健康日本21」や地域の福祉について考える「地域福祉計画」など様々な計画がある。住民が身近な健康や福祉について考えることにより、地域の経営者として必要な力が備わってくるといえる。

計画づくりだけでなく、住民が地域にある問題に積極的に取り組むことも重要だ。最近、NHKで放送している「難問解決!! ご近所の底力」という番組が人気を集めている。この番組は、「犯罪」や「ゴミ」、「介護」など、地域の抱える様々な悩みについて、「嘆いているだけでは何も解決にもならない」と自ら立ち上がる人々たちを応援する番組である。ともすれば行政任せ、人任せであった問題に取り組むことで、地域を経営する力が備わってくるといえる。行政職員も住民と共に活動することにより、新たな気付きが生まれることとなる。

議会については、対行政組織だけでなく、議員間の議論を行うことが必要だ。現在の議会における議論は、首長や幹部職員に対して質問を持ってただすというだけで、発言に対して反論や批判を受けることはない。反論を受けず、一方的に批判ができるという立場がゆがんだ自尊心を肥大化させ、威張り散らすという議員を生み出す土壌にもなっている。もっと議員間で議論を行い自らの発言に否定や反論を受けべきだ。言論の市場があることにより、議員もそしてその発言の質も向上する。その上で、レベルの低い議員は選挙で落とされるという仕組みも必要だ。様々な形で議員評価が行われるべきだ。例えば、広島県廿日市市の市民グループ「議員をレイティングしよう!」は、廿日市市議会議員について、地方議員に求められるコンピテンシーに基づきレイティングする試みを行っている<sup>9)</sup>。政治は多様な立場が対立する場であり、評価も多様な視点があるべきであるが、様々な形で評価が行われることは議員に対しての牽制となり、議員の質を上げることにもつながる。

大利根町のケースについていえば、下総皖一の資料を整理するなど地道な活動を行う「下総皖一を偲ぶ会」の存在があり、偲ぶ会の活動は町民に一定の評価を得ていたことが童謡のふる里のまちづくりを進める上で大きな役割を果たした。町役場の童謡のふる里づくりの成功が、「下総皖一を偲ぶ会」の活動と相まって、次第に町民・議会の理解を広げていった。

## 終わりに

筆者が大利根町に勤務していた時代から、間もなく10年が経過する。その間、地方自治体の組織をめぐる状況は厳しさと混迷の度合いを深めている。地方自治体の運営はテレビゲームではない。お金がないから、人材がないからゲーム終了で「リセット」というわけにはいかない。いまある行政資源の範囲で職員や住民が知恵を絞り、やりくりしていく以外にはない。行政を



「管理」していくことから「経営」していくことが求められる時代になったともいえる。

北川正恭前三重県知事は、知事時代によく「ピンチは最大のチャンス」と発言していたそうである。大根町時代の筆者の経験でも、ピンチであるからこそ新しい価値は生まれたといえる。他の自治体においても住民と行政職員が共同し、逆境を活かして、全ての住民が幸せになる地域社会が実現されることを期待する。筆者も「できること」を着実にやっていきたい。

#### 〈注〉

- (1) Charles Horton Cooley. *Human Nature and the Social Order*, New York: Schocken Books, c 1964
- (2) E. H. シャイン『組織文化とリーダーシップ』(1989) 清水紀彦ほか訳, ダイヤモンド社, 19頁
- (3) E. H. シャイン『組織心理学 (原書第3版)』(1981) 松井資夫訳, 岩波書店, 268頁以下
- (4) この4つのレベルは上山信一氏が『ミュージアムが都市を再生する (日本経済新聞社)』において、非営利組織であるミュージアムの経営問題の議論を行う際に使ったフレームである。
- (5) 岐阜県庁スーパー・マニフェスト  
HP <http://www.pref.gifu.lg.jp/pref/s11121/manifesto/index.htm>
- (6) 経営管理部長のマニフェスト  
<http://www.pref.gifu.lg.jp/pref/s11121/manifesto/H16gaiyou/keieikanributyoutyou.pdf>
- (7) 例えば、1998年に地方公務員災害補償基金千葉県支部は、市議会議員の欧州海外視察に随員し、自殺した流山市議会事務局職員(当時37)について、「公務上の災害にあたる」と認定を行った。事件は、1993年10月、流山市や柏市などの6市議会からなる「東葛都市議会連絡協議会」は、市議会議員の海外視察団を結成。議員を派遣した。自殺した職員は、随員職員として視察団に参加。ジュネーブのホテルで首をつって自殺した。視察旅行には、6市から議員37人が参加し、各市の職員9人が付き添った。自殺した職員は、成田からローマに向かう機内で、「スクリーンが死角になって見えない」などと議員から苦情を言われた。到着後の空港では、バスへの誘導の際に、「早く出発しろ」と非難された。さらに、視察先のスイスでは、登山電車の出発間際に自由行動をしていた市議を捜すため、高山を雨にぬれながら走り回った。宿泊先のホテルでも、夕食が30分遅れることを知った議員に激しく怒られた。その後この職員は、各議員に土下座し「大変なことをいたしました。申し訳ありません」と謝り続けた。審査会はこうした事実を認定した上で、「職員は数々のトラブルによる強度の精神的負荷から急性の精神疾患を発症した」として、自殺は公務災害と認定した。
- (8) 新しい日本をつくる国民会議 (21世紀臨調)「日本人のもうひとつの選択—新しい都市(まち)の論理— (2001)
- (9) 議員をレイティングしよう! HP <http://www12.plala.or.jp/maoqoox/index.htm> 同グループでは、公募のワークショップを開催。募集に応じた参加者25人が4班に分かれて、それぞれ意見を出し合った。「勉強を良くする人」「議会報告を出している人」「市民、住民の課題をちゃんと把握している人」「議会で居眠りしない人」「いばらない人」「議会報告をしっかりとる人」「党派、会派にしばられないで意思表示できる人」「お金のかからない選挙をする人」といった理想の議員像が挙げられ、HP上で報告されている。その上で、議員同士を比較することで、レイティングを行っている。

## 参考文献

- 上山信一・伊関友伸『自治体再生戦略—行政評価と経営改革』(2003) 日本評論社
- 上山信一・伊関友伸・玉村雅敏『実践・行政評価』(2000) 東京法令出版
- Charles Horton Cooley. *Human Nature and the Social Order*, New York: Schocken Books, c 1964
- C. H. クーリー『社会組織論：拡大する意識の研究』(1970) 大橋幸, 菊池美代志訳
- E. H. シャイン『組織文化とリーダーシップ』(1989) 清水紀彦ほか訳, ダイヤモンド社
- E. H. シャイン『組織心理学 (原書第3版)』(1981) 松井賚夫訳, 岩波書店
- J. A. シュンペーター『企業家とは何か』(1998) 清成忠男訳, 東洋経済新報社
- P. F. ドラッカー『イノベーションと起業家精神—その原理と方法 (上) (下)』(1997) 上田惇生訳, ダイヤモンド社
- 田尾雅夫『成功の技法—起業家の組織心理学』(2003), 中央公論新社
- デビッド・オズボーン, テッド・ゲブラー『行政革命』(1995) 高地高司訳, 日本能率協会マネジメントセンター
- トム・ピーターズ, ロバート・ウオーターマン『エクセレント・カンパニー』(2003) 大前研一訳, 英治出版
- 町田洋次『社会起業家』(2000), PHP 新書
- 上山信一・稲葉郁子『ミュージアムが都市を再生する』(2004), 日本経済新聞社

## Organizational Reform in a Municipality: In Case of Otone-town

Tomotoshi Iseki

### **Abstract**

The obstacles and the measures to break up them in the process of organizational reform in a municipality is discussed based on the experience of the author as a management staff in Otone-town.

Three indispensable factors the author has extracted for the successful reform of an organization are: to refresh the self-recognition of its own image by reflecting it against an external person; to transform organizational culture through wavering its organizational inertia; and to let the staff demonstrate entrepreneurship on their own initiative.

**Keywords:** Otone-town, own image, organizational culture, entrepreneurship