

第13章 都市経営に関わる組織の改革について

提言

- 1 岡山市の都市ビジョンの実現のため岡山市役所の都市経営会議は、「調整」、情報交換的な機能を持つだけでなく議論を尽くした後に意思決定ができるものとして位置づけ直す必要がある。局長クラスの幹部職員が岡山市という全体最適の観点に立って議論を尽くした結果、判断がなされる会議、都市経営の方向性が共通認識できる会議とする必要がある。
- 2 都市経営会議については、会議のありかたに改善を要する点があり、この改善によって具体的に人件費が、何人、何円分の改善効果が可能という分析をするに至っていない。ただ、指摘を実現すれば都市経営会議の重要性に鑑み、下位の会議体、各部署の意思決定の効率化にも資するから一定の人件費の合理化が見込める。
- 3 局長クラスの幹部職員が岡山市という全体最適の観点にたつ意識改革の実現のためには、浜松市において実施されているような「局長宣言」を行い、これを岡山市のホームページ上に情報公開するような工夫も参考となろう。

第1 都市経営と執行

1 都市経営の観点

- (1) 旧来の行政法や行政学の考え方では、「法律による行政」という用語からも理解できるように、行政は法律もしくは条例で決められていることを厳正に執行するという観点が強調された。そのためか「公務員は決められたことから外れることなく行動すれば足りる、遅れず突出しないというだけに留意すれば足りる気楽な稼業である」ようにも揶揄された。地方自治体としても独自の工夫とか経営の観点が無くても、護送船団方式で国が財源を配分してくれることに依存していれば、なんとかやっていけるという面があった。
- (2) しかし、近年は国の財政も悪化したことにより、地方自治体においても経営の観点が強調され(都市経営)、民間会社の経営と同様な発想、手法を採用しないと効率的な事務事業の遂行が困難になってきたのである。他方、民間企業では、営業の自由だけでなく「内部統制」ということが強調され適正な業務の推進が求められるようになってきた。つまり、「根拠・権限規程に基く経営」ということであり、「法律による行政」に近似する考え方、動向であるということが出来る。

2 民間企業ではどういう内部統制をしているのか

- (1) 民間企業においては、会社法第362条第5項に基づく「取締役の職務の執行が法令及び定款に適合することを確保するための体制その他株式会社の業務の適正を確保するために必要な体制の整備」（以下総称して「内部統制システム」という。）に関する決定をすることが義務付けられた。ある民間企業の最近の動きは下記のとおりである。

記

- ① 「グループ行動基準」を制定し、その内容を公表した。この「グループ行動基準」は、お客様・消費者重視の徹底、グループにかかわる方々への姿勢、個人情報の保護、環境経営の推進及び事業を行ううえで重視すべき事項を詳細に定めており、国内に所在する当社グループの役員、従業員全員が厳正に遵守することを求めた。
- ② 経営の重点方針を具体的に表した「グループ経営方針」を策定、公表し、これに基づいた経営を行ってきた。
- ③ 「グループ行動基準」及び「グループ経営方針」の制定・改定に際しては役員、従業員から広く意見を取り入れ、会社の価値観、社員一人ひとりが実践すべき判断基準を示すものとして確定した。当社は、このような認識に基づいて、社会規範、経営倫理及び法令等の遵守を履行することによって、社会に対して価値を提供し続ける企業であることを目的とする。
- ④ この会社は、監査役設置会社であり、この枠組みの中で執行役員制度を導入し、経営と執行の分離を積極的に進めてきた。執行役員制度の導入とともに複数の社外取

締役を継続して選任することにより、内部の事情に捉われない活発な議論が行われることを保証し、取締役の職務執行の監督機能の維持、向上を図った。

- ⑤ 各監査役は、独立した立場から内部統制システムの整備・運用状況を含め取締役の職務執行を監査することになっている。

監査役は取締役会のほか重要な3種の経営会議体に出席している。また監査役会は、定期的に代表取締役社長と意見交換を行い、経営課題の認識を共有している。内部通報窓口として当社の常勤監査役に匿名でも直接通報ができる「監査役直通ホットライン」を設置し、監督機能の更なる向上を図った。また、内部統制推進部を設置し、内部統制システムの構築も同時に実現すべく活動した。

- (2) この会社では取締役の職務の執行が効率的に行われることを確保するための体制を次のとおり構築している。
 - ① 執行役員制度を採用し、経営の重点方針を具体的に表した「グループ経営方針」を策定してこれに基づいた経営を行ってきた。
 - ② 取締役会、経営会議については、取締役会規程、権限規程、その他の社内規程に従い必要な付議事項は漏れなく全て該当する経営会議体に付議されることを確保し、意思決定の透明性と責任者の明確化を図った。議案に関する資料は明瞭かつ簡潔を旨として作成されている。また、これらの会議体の運営については、事前の調整、根回し等を極力排除し、実質的な議論が効率よく実施されることに意を注いでいる。
 - ③ 日常の職務執行に関しては、IT化は言うまでもなく業務プロセスの改革を慎重かつ大胆に行い、権限規程、業務分掌規程等社内規程に基づき権限の移譲を適切に行い、各決裁レベルの責任者が意思決定ルールに従い業務を遂行している。
- (3) 更に使用人の職務の執行が法令及び定款に適合することを確保するための体制を次のとおり構築している。
 - ① 「グループ行動基準」において、コンプライアンス経営の徹底及び行動する際に判断に迷った場合の相談通報を行なうことを奨励している。
 - ② グループにおいて法令・定款、行動基準を含む諸規程に違反する行為を発見した場合の通報制度を設置しており、通報内容はすべて代表取締役及び常勤監査役等に報告される。通報者が希望する場合には通報者の匿名性を確保する等の運用を行っている。
 - ③ 社内規程は、社内イントラネットにおいて常時閲覧可能として役員及び従業員の利便に供されている。

3 まとめ

- (1) この企業の社内規程では、決裁権限者が明示されていることは勿論であるが、決裁を得るまでに関係部署に協議、相談、通知すべき場合などを明記しており、所管課だけ

の独断で決定されないように内部牽制の仕組みを確保している。

- (2) 月に 1 回開催される取締役会とそれに次ぐ重要性のある会議体の「経営会議」(原則として月に 2 回開催される)の事務局は、一つの部(例えば法務部)が担当しており、付議される事項は、担当、所管部署から法務部に事前に通知され、かつ資料も送付され会議参加者ネットで配信されることで、情報の集約化と全体的な観察考慮が出来るようにされている。
- (3) この企業でも経営監査部があり全ての部門に対して定期的な内部監査を実施している。
- (4) また社員からの通報制度としては、監査役に直通のものと(匿名、顕名のいずれも可)、外部組織(企業の委託している専門会社)に対して通報できるものの双方が構築されている。
- (5) 以上の内部統制の組織等を地方自治体の組織と比較すると次表のとおりとなるが
- ① 民間企業では議会に相当するものは存在しないし、地方自治体には社外取締役に対応するものは存在しない。議会議員が社外取締役、社外監査役に相当するという考え方は有りうるが人員が多く機動的、効率的という点では疑問がある。
 - ② また、副市長が民間企業における最高執行責任者と同等の地位であるかは議論が分かれるであろう。
 - ③ 民間企業では内部統制の観点から、内部通報制度の完備が必須となっているが岡山市においても同様であろう。
 - ④ 民間企業では、お客様相談室や催告や販売促進の目的でのコールセンターは設置されているのがほとんどである。

番号	民間企業	地方自治体	備考
1	株主	市民、有権者	
2	株主総会	議会	
3	取締役会		
4	社外取締役		
5	社外監査役	監査委員	議員以外の監査委員
6	内部監査部門	監査事務局	
7	会計監査人	包括外部監査人	
8	最高経営責任者、CEO	市長	
9	最高執行責任者、COO	副市長	
10	執行役員	局、区長、部長	
11	経営会議	都市経営会議	

12	公益通報制度	左同	
13	内部通報制度	左同	
14	お客様相談窓口	市民みんなの相談室	
15	コールセンター	左同	
16	外部有識者の意見の導入	行財政改革推進審議会 行政効率化委員会	浜松市、太田市

法律、条例等により行政を適正に遂行している岡山市と民間企業を比較して岡山市が遅れているというような断定はできないが、民間企業の効率化への取組が参考になることも否定できない。従って、以下では、岡山市の都市経営会議の重要性に鑑み効率的かつ適正な事務事業の執行の観点から検討していく。

第2 岡山市役所の都市経営会議について

1 都市経営会議設置要綱

- (1) 岡山市においては都市経営会議が設置されている。都市経営会議設置要綱は下記のとおりである。

記

(設置)

第1条 市政の重要な政策及びその推進に関する全庁的な調整を図るため、都市経営会議を設置する。

(構成)

第2条 都市経営会議は、副市長、行政改革担当局長、総務局長、企画局長、財政局長及び付議する事項を所掌する局室長をもって構成する。

(会議)

第3条 都市経営会議は、副市長が招集する。

- 2 会議の進行は、副市長（企画局担当）が当たり、不在のときは、副市長（企画局担当以外の副市長）が代理する。

(付議事項)

第4条 都市経営会議には、市政の重要な政策及びその推進に関して全庁的な調整を図る必要のある事項を付議するものとする。

- 2 付議事項の選定は、副市長が行う。
3 各局室の長は、都市経営会議に付議すべき事項があるときは、副市長に対し付議を求めることができる。

(意見の聴取)

第5条 副市長は、必要があると認めるときは、当該会議の構成者以外の者を会議に出席

させて意見を述べさせ、又は報告を求めることができる。

(庶務)

第6条 都市経営会議の庶務は、企画局で行う。

2 問題点の指摘

(1) この要綱の条文として注意すべき点は、4条で、「都市経営会議には、市政の重要な政策及びその推進に関して全庁的な調整を図る」ということである。換言すれば、「都市経営会議では決定されない。決裁されない」と理解できる。決裁権限は市長が有するから都市経営会議では決定ができないというのであれば、それは正当である。

(2) しかし、上記の民間企業の経営会議の場合でも、決裁規定により、取締役会での承認の必要がない一定の個別の事案が決裁されているし、取締役会で提案される案件についても方向性が決まるような運用が実質的には行なわれている。

従って、都市経営会議の「調整」に実質性を持たせるようにすること、参加者にとつて単なる情報交換とか勉強会の場ではなく、岡山市としての方向性が理解できる場とするような改革が必要であろう。いわゆる権限委譲的な考え方である。

(3) 都市経営会議は岡山市の内部では、最上位の会議体とも評価できるものであり、この機能を強化することにより、市政の問題点、事務事業を執行する方向性、課題が明確になり、幹部以下の職員の事務事業の効率化が促進されるはずである。

(4) 一般的に会議では何を決めるのか、何が決まったのかが明確でないと参加者に緊張感も責任感も醸成されないにくいし、参加意欲が明確になりにくい。そういう意味で「調整」の内容を充実させる必要がある。

(5) 上記企業の「経営会議」では、議長を務めるのは最高執行責任者(COO)であり報告事項もあるが決裁事項がメインであり、付議提案した部署の責任者が説明し、出席者が質問したり意見を述べて審議した後決定がなされる。決裁事項については、この「経営会議」限りで決裁され執行される議題と、取締役会にかけられる議題があり、何らの根回しを受けていない取締役会においては、取締役が賛成しないと可決されない可能性がある。

社内取締役及び付議提案した部署の責任者としては、経営会議が活発でないと問題点に気がつかずに終わることとなり、却って社外取締役や監査役から質問される本番を想定すると心配だということになる。

(6) 岡山市役所では、〇〇推進会議、レクチャーなど、組織としての意思決定までに多くの会議が開かれているようであるが、「意見、質問が余りなく説明の場になっており、効率的な意思決定の場となっていない」という意見がある。

都市経営会議が「部内の情報交換の場」としての機能にとどまり、仮にも他の部署関係者が、遠慮したり「質問したり意見を言うと、いずれ自分に跳ね返る」ことを慮

って議論が活性化していないのであれば、出席者として職責を果たしていないことになる。疑問点は解消していくことを行なわないと、例えば市議会で説明責任を果たせない場合が起こるといった危険が生じることになる。

- (5) 市長以下のトップの立場からすれば、きちんと問題点を指摘しない出席者は歓迎できず職責を果たしていない存在だということになる。何よりも、副市長は都市経営会議を局長クラス以下の幹部職員の人事評価の場でもあることを意識して運営することが期待される。

第3 岡山市職員の行動規範、行動指針

1 監査人の視点

- (1) 多くの企業では役員以下の従業員は、「グループ経営方針」及び「グループ行動基準」の冊子を執務中に常時保持して意識を覚醒するように勤めているが、地方公務員の場合でも、公務員に採用された時に宣誓し宣誓書に署名しているだけでは、日常的な行動指針が明確ではない。宣誓書の内容は、「私は、ここに、主権が国民に存することを認める日本国憲法を尊重し、且つ、擁護することを固く誓います。私は、地方自治の本旨を体するとともに、公務を民主的且つ能率的に運営すべき責務を深く自覚し、全体の奉仕者として誠実に且つ公正に職務を執行することを硬く誓います」というもののようであり、「公務を能率的に運営すべき責務」ということが明記されているが、そのような観点からの改革の提言が岡山市の一般職員から輩出するような状況には無いし、「全体の奉仕者」という立場も考え方によれば曖昧な点もあり、自分の所属する部署の権限維持、即ち部分最適という観点到りになり、なかなか全体最適という観点到りに立ち得ないのが現状である。

監査人の観点からすれば、職員に対して岡山市の都市ビジョンを日常的にもっと強く意識させる方策が必要であろう。人間は弱い存在で、初心を忘れるものである。「言われなくても常識だろう。判っている」という類の弁解は通用しないからこそ、民間企業では冊子まで作成して持たせているのである。

- (2) 特に「局長クラスは、岡山市の事務執行の責任的立場にある者として、自己に課せられた課題を実現するために、現状では不十分だとか不満を感じる感覚、意識があるのか無いのかを問われているはずである」という意識を持つことが期待される。不満があれば、改善点が判り、組織を改革したいという要求が生れてくるはずである。要するに「行政を改革したい」という萌芽、意識を持っているのかが問われていると考えられる。
- (3) 局長クラスの人事評価はどのようにして為されているのかということにも関連するが、局長クラスには、マネジメント力はあるのか、岡山市の向かうべき方向性を判断する能力があるのかが重要であり、これは職員の評価の章で判定シートによって示し

た。

- (4) 監査人は、市役所職員の意識改革の必要性を肯定しているが、精神論ではなく、意識改革は可視化の仕組みの整備、換言すれば情報公開の更なる徹底をすることによって実現できるという考え方をしている。そのためには、岡山市においても局長クラスが宣言すること、政策項目の実施状況の公開の工夫が望まれる。

2 管理職に宣言をさせること

- (1) 浜松市役所のホームページには、「浜松市部長宣言 2008」というものが掲載されている。例えばこのうちの総務部長の箇所では、「部長からの一言」として「総務部は、市役所の各事業所管部に必要な執行体制を確保し、効率的で効果的な事業運営を後方支援する部門としての役割を担っています。そのため、職員の人事や福利厚生に係る諸制度を所管し、職員の定員管理、給与制度、勤務条件、福利厚生の適正な運用をはじめ、人材育成に努めます。また、市政に関する情報公開、公聴広報事業等を通じた情報提供や市民ニーズの把握、さらには首都圏での市政情報の受発信等も行なっております」とある。そして2008年度の「5つ」の重点事業が次のとおりとされている。

番号	事業項目	事業の概要	事業の目標	市長 マニフェスト
1	定員適正化の 推進	平成22年度までに合併前の12市町村の総職員数 6,499 人の 10%650 人を削減する定員適正化計画の147 人を上回る人員削減を目指します。	職員の削減 147 人超 (平成 19 年 度 155 人)	◎
2	給与の適正化 の推進	給与水準の適正化、成績給への移行、官民給与の均衡を図ります。	給与の適正化	◎
3	人材開発推進 事業	人材育成基本方針に基づいてキャリアデザイン研修等の集合研修や職場の活性化などに取組み、職員の能力の向上に努め、市民サービスの向上につなげます。	市民満足度 (評価アンケート) 4.2 点 (平成 19 年 度 4.16 点)	—
4	市政広報事業	「広報はままつ」や「市勢要覧」を発行するとともに、マスメディアを活用し市政情報を迅速に提供します。特に本年度は広報アンケートを実施して市民意識の把握に努め、市の	市政情報の満足度(市民アンケート) 15.0% (平成 19 年	—

		主要施策を詳しく紹介する広報誌も発行します。	度 12.5%)	
5	広聴事業	市民ニーズを的確に把握するため、広聴集会や市民アンケート調査を実施します。	市民ニーズの把握	—

(2) 浜松市には局長というポストは無く、部長が岡山市の局長に相当する。この浜松市の部長宣言は、いわゆるマニフェストに留まるもののようであるが、公開されることで責任者としての推進意識の持続と改革意識の強化を迫られるものであることは間違いないであろう。このような事柄は民間では通常のこととして実施されており驚くようなことではない。

3 政策項目の実施状況の公開

(1) 京都市においては、「京都市情報館」という市役所のホームページにおいて、京都市の政策項目の実施状況が公開されている。例えば「市政情報総合案内コールセンターの設置」は次のとおりである。

完了・継続	No.167 (No.169 再掲) 市政情報総合案内コールセンターの設置	経費推計 (16～ 20 年度)	323 百万円
事業概要	市民が市役所・区役所等が閉まっている時間でも、自分に合った方法（電話・ファックス・電子メール等）で、市政に関する問い合わせを一度で済ませることができるコールセンターを設置する。		
数値目標等	設置（17 年度）		
担当課	総合企画局市長公室広報課（075-222-3094）		

	年次計画 (16 年 7 月策定)	実施状況	予算額 (単位： 百万円)	決算額 (単位： 百万円)
16 年度	・調査研究	・調査・研究を実施（7 月） ・事業計画の策定（1 月） ・コールセンターの構築及び 運營業務の委託業者の公募 （3 月）	3.0 (予算現 額)	3.0

17年度	・設置	<ul style="list-style-type: none"> ・コールセンターの構築及び運營業務の委託業者の決定(4月) ・コールセンターの構築開始(5月～) ・コールセンターの愛称募集(9月) ・コールセンターの愛称を「京都いつでもコール」に決定(12月) ・コールセンターの運営開始(1月) 	75.0 (予算現額)	61.8
------	-----	--	----------------	------

- (2) これによると、京都市基本計画第2次推進プラン政策項目の167番に市政情報総合案内コールセンターを設置するというものがあり、平成16ないし20年度に経費推計3億2300万円が予定され、平成16年度に調査研究が始まり、18年1月に運営開始となったことが判る。
- (3) このように、一般論や抽象論でなく200近い個別の政策項目の実施状況を市民ら誰でも確認できれば、市民が市政を評価できるし、監査人の仕事も減るとすることで市政全体の効率化にも寄与することになる。

4 まとめ

- (1) 管理職が部下の仕事の内容を把握する必要があること、及びその把握のツールとしてのパソコンソフトが既に数多く存在することは(例えば、グーグルカレンダー)、「働き方の改革、時間外勤務の抑制について」の章で説明した。
- 従って、「情報を開示しないことによって自分の仕事の内容のみならず地位を保身する」というような感覚や意識を持つようになる以前に、これらのツールをひとつの部署にでも導入すれば、岡山市役所においても先進的な民間企業と同等に近い改革を実現することは可能であり、岡山市においても速やかに工夫することが期待される。そうすることが、無駄な仕事を減らす結果を生むのである。
- (2) 部下が業務改善の提案をしても、上司が問題の解決を先送りして責任を回避したり、とんでもない誤った判断をしたり、理由を説明すること無く頭ごなしに反対することで、部下は挫折感を味わい、部下もあきらめるといった悪循環に陥ることが、組織としての活力を失う遠因であると言われている。このようなことを回避するためには、改善提案をその上司の更に上部者に届かせる仕組み、ルートを作ることが必要である。

- (3) 内部通報制度を設置した場合には、違法、不正行為の告発、発見だけでなく、マネジメントの問題即ち上司に対する不満なども、このルートに乗って届けられることは、民間企業でも体験済みのことである。このような、案件がルートに乗ってくることを面倒であるとかレベルが低いというように考えるのは妥当ではない。岡山市長(都市経営者)としては、埋もれている問題が表面化し、正常化することに役立つというように積極的に評価し歓迎すべきである。

第4 審議会への期待

- (1) 群馬県太田市ではいわゆる行革の推進に際して「太田市行政効率化委員会」が設置され、また浜松市では浜松市行財政改革推進審議会が設置され大きな働きをしたことが知られている。
- (2) 岡山市においても各種の審議会が既に設置され、平成12年に設置された「岡山市総合政策審議会」においては平成20年7月1日に新たに16名の委員と、各部会の委員70名が委嘱された。部会は総務・社会部会、保健・福祉部会、環境・安全部会、経済部会及び都市・交通部会の5部会が設置されている。審議会の委員16名の内訳は、地元企業の役員が3名、大学教授が4名、町内会関係者が2名、弁護士兼大学教員が1名及び団体代表が3名、その他である。
- (3) 「岡山市総合政策審議会」が、成功事例として知られている太田市や浜松市の「審議会」のように、継続的な活動をすることが期待される。

以上

