

# ◎大組織における政策研究、議論、事業実施

## 1 基本的課題としての組織運営

横浜市役所の中では、局区内ではもちろん、部局横断で、時には庁外の参加も交えて、業務上、あるいは自主的に政策研究がさまざまな行われている。しかし、研究の結果が事業実施に反映されることは、当該事業の所管課が主催した「研究会」の結果であつてもなかなか難しいのが実情である。事実、「現在の横浜市政にとって、もっとも大きな課題は何か？」という質問を中堅の管理職員に投げかけると、財政、福祉、経済など具体的ないくつかの課題はもちろんリストアップされるが、共通しているのはその後、現在の制度（意思決定の仕組みも含む）や機構（組織）、人事の課題が解決されないと前に進むのは困難であるという回答が返ってくるのである。

横浜市役所の職員数は全体で三万四千人。この職員が、様々な局区の、数百の課に別れて日常業務を行っている。これだけの機構が、市長をトップに、助役、局長、部長、課長、

係長というそれぞれの責任体制のもとに、ピラミッド構造をなしている。市役所の仕事は、当然ながら、どのような仕事であれ、必ずどこかの組織に属することになっている。

しかしながら、激しい社会構造の変化の中で、従来の縦割りの業務分担では対応できないような、複数の分野や地域にまたがった政策課題、または早期の実施が求められる政策課題に対しては、政策研究や調整、事業実施の方法が確立されておらず、試行錯誤的に対応しているのが実態である。

したがって、新しい政策課題が生じて、事業実施を想定した場合には所管課を決めなければならず、また、実施のためには、巨大なピラミッド型組織の階段を一つひとつの段階毎に関連部署や機関と調整しながら意思決定を行っていかねばならないので、始めから、あるいは途中で「くたびれてしまう」ことも少なくない。制度や機構、人事の枠組みが変わらないと時代の変化に即応できる政策実施は難しいという意見は、このような「縦割り型ピラミッド組織」の壁を意識してのこ

とであろう。

## 2 「民間」でも課題の大組織の運営手法

巨大なピラミッド組織を動かすときの課題は二つある。一つは、意思決定の階段を一つひとつあがることによる時間と手間である。もう一つは、第一の課題から派生することであるが、ピラミッドの一つの階段をあがるときに必要な「調整」を要する部署の多さである。特に、第二の課題では、「調整」を要する部署の数が増えると、「調整」の時間が幾何級数的に増えることが大きな課題である。多角形の対角線の数を導く公式を考えれば、「幾何級数的」という意味が過言でないことがわかる。三つの部署ならば、対角線はないが四つになれば二本、五つになれば五本、十ならば四十五本である。

縦割り構造のピラミッド型意思決定に基づく組織運営は「お役所仕事」といわれるように、行政組織固有の非能率的な運営形態とし

- 1 基本的課題としての組織運営
- 2 「民間」でも課題の大組織の運営手法
- 3 成長型対応から、成熟型対応へ
- 4 迅速な政策研究、意志決定、実施への試み
- 5 発展途上の実践的政策研究

て認識されている。したがって、民間企業であれば、「営利」という目的から、非効率を解消する努力が行われているという「幻想」もある。しかしながら、営利企業であつても、従業員数が数万人の大企業となると組織としての意思決定はやはり、縦割り構造のピラミッド型であることが多い。「平成大不況」に対応する「リストラ」で、一部の大企業ではフラット型の意思決定システムを取り入れ始めているが、「非能率的な組織運営」の本質はピラミッド型大組織形態にあることは確実であるようだ。

横浜市役所では「事業実施のためのエネルギーと時間の大半は内部の調整にさかれる傾向にある」という声も聞かれるが、これは行政組織に固有の現象ではない。「スーパースラリーマン」は社外をめざす（西山昭彦著：読売新聞社）にはこのような記述がある。

筆者が事務局を務めるのが国最大の異業種交流会、アーバンクラブ（会員数千百人）に加盟する部課長百十四人のアンケート（一九九五年十二月）によると、仕事を進めるうえでのエネルギー投入は、社内が六六％、社外が三四％、社内での過度のつきあいや根回しを圧縮し、社外に向かって仕事を進めるための改革が必要という人が八九％にのぼっている。

ある企業の営業部では、部長が管理職を毎夜会議室に集め、酒を飲みながら十時までつきあわせる。その結果、管理職には疲れがたまり、仕事に身が入らないという。また、別の会社では、毎週一回の部長会議のために、各部の社員が必死に分厚い資料を作るが、そ

の多くはほとんど読まれることなく、捨てられていくという。さらに役員から呼ばれたので、顧客とのアポイントをキャンセルする。せっかくながら他の部門からいい案が出てきても、自分の部門の発案でないので得点にならないと潰してしまふ。こんな事例が山のようにある。

### 3 成長型対応から、成熟型対応へ

このような、縦割り構造のピラミッド型組織における効率的な意思決定や事業執行については、これまで、決して手をこまねいていたわけではなく、様々な工夫が行われてきたのは確かなことである。本市においても、企画調整組織の設置、「市長への手紙」や「市民相談室・広報相談係」「福祉保健サービス課」の設置、道路の掘削規制、各種事業推進のための「推進本部」の設置、自主研修の奨励、「魅力ある区づくり推進費」、その他にも無数のプロジェクトチームの設置などである。しかし、これまでは、「成長型」の発想で組織拡充を基本とした対応を行ってきた。つまり、縦割り構造を横につないだり、ピラミッド構造における意思決定を加速させたりする手法を業務や組織の拡大で対応する形であったといえる。

「成熟型」の組織リストラが課題になってきた近年では、縦割り構造を改革する手法もまた、根本的な見直しが必要となってきたのではない。

縦割りの組織を戦略的に横につなぐことが目的の企画局も、調整の課題が多くなるに連れて組織も大きくなり、企画局内部の意志疎

通が難しくなるという矛盾もある。横につながる機能を組織の拡充で対応すれば、当然に組織はさらに大きくなり、「つなぎ」の機能の「つなぎ」が必要となるように、組織はさらに大きくなるのは必然である。

これからの、「横つなぎ」は組織の「拡充」よりも、「縮充」の方向で臨まなければならないだろう。その意味で、この間、いくつかの「横つなぎ」の実験的な試みが行われたので、個人的な解釈になるが、紹介したい。

### 4 迅速な政策研究、意思決定、実施への試み

#### ①「政策プロジェクト」方式

この形態による政策検討と実施の手法は平成七年度から導入された。基本的なコンセプトは、全市的に見て短期間に具体的な事業として展開する必要性があり、それが複数の局や区にまたがるために従来の「調整型」の事業執行では時間がかかることが予想される課題における政策遂行方式である。企画局の課長を「マネージャー」として、関連部署の係長を兼務辞令によってメンバーを構成して、政策の検討と実施のプロセスを市長や助役との議論をもとにトップダウン型で半年程度の短期間にまとめるというものである。平成八年度からは、一部のメンバーの選定に公募方式を導入し、事業関連部署以外の係長の参加にも幅を拡げることとなった。

この方式の特徴は、基本的にはプロジェクトの目標を、次年度の事業実施予算を前提としたプランニングとしたことと、当初、中間、

そして最終段階で市長や助役との議論の場を設けて、トップダウンとボトムアップの距離と時間の短縮を図ったことにある。そのため、プロジェクトメンバーには兼務辞令が発令されて、原則的には週の二日ほどはプロジェクトに拘束されるので、所属課と本人には相当の負担がかかってしまう。

しかしながら、参加メンバーの多くは「トップの意向を聞きながら、事業実施を前提とするので苦労もむくわれる」という感想を持っていた。

## ② 庁内公募方式

この形態は、平成八年度に、音楽によるシテイセールスのプロジェクトを事業化するときにとられた方式である。音楽に造形の深い齋藤助役の発案で事業は経済局の観光コンベンション課が担当したが、初めての試みであり、質の高い企画を行うために敢て企画スタッフを庁内で公募し、月に二回程度は助役を交えて企画のための会議を研修の形態をとって実施することになった。観光コンベンション課としては、単なる委託で事業を実施するよりは、意欲のある職員が真剣に検討する自主研修的な色彩と音楽を専門とする助役の指導も期待できたので、助役室が企画室となるような運営を可能とした。検討された企画は、組織のトップを構成する助役としての判断と音楽の専門家としての判断が意思決定に迅速に反映され、短期間に質の高い成果を生むことができた。十分な議論を展開するには七、八人が理想的な人数ということで心配しながら公募したのだが、結果は、四十人を超える

応募があり、その能力の高さは選考にあたった経済局と人事部も驚かされたという。コンサートやCDやレコード観賞はもちろんのこと、楽器の演奏や作曲、CDの自主編集など、日常の業務のなかではなかなか見ることのできない能力を持っている職員の発掘としても大きな意味があつたようである。また、応募者全体の質も高く、選考に困るほどであつたという。

これは、組織としての仕事をすすめるときに、特定の分野において個人のもつ能力を活用して質の高い成果をもたらす手法となつた。

## ③ 「勝手連」方式

これまで大組織における事業執行に結びつく政策研究で、オフィシャルに実行する方式を紹介したが、オフィシャル、つまり一定の組織的、予算的な裏付けがある場合に限り、迅速な対応ができない場合もある。このように限界を超えるためには、現状ではインフォーマルな形態で対応するしかないようである。「勝手連」方式を考えたのは、二〇〇八年オリンピックの開催提案書の作成作業にかかわるときであつた。ご承知のように、二〇〇八年のオリンピック招致活動は立候補することを決めたのは平成八年の十月下旬、JOCへの開催提案書の提出期限が平成九年の四月末という通常の事業執行では考えられないほどの短いスケジュールであつた。そして、大阪市が大手広告代理店への委託したことを意識して、あえて「市民と職員の手作り」の方針をとつた。そのため、全庁的な応援体制を緊

急に整備することとなり、専任の担当はもちろん、関係局や区の管理職員に兼務辞令を発令し、二十七分野に及ぶプロジェクトチームを発足させることとなつた。

開催提案書の個別課題に対しては、このようなプロジェクトでなんとか対応できるのだが、問題はもつとも基本となる開催の「基本理念」を議論する仕組みがないことであつた。個別のプロジェクトを深く検討すれば基本理念が必要となるし、オリンピック招致担当の職員は、情報収集から、関係機関との連絡調整、プロジェクトの運営に忙殺され、とても基本理念を検討・議論する時間を確保することはできない。そこで、十人程度の有志が基本理念を検討する「勝手連」をつくり、昼休みに弁当を食べながら、七、八回の議論を積み重ね、いくつかの論点を整理したのである。「勝手連」ではあつても、当然に担当部署との連携で作業をすすめたが、人選は勝手、議論の方法やアウトプットの形式も勝手、その結果を担当部署で採用するかどうかも勝手というところで合意し、作業をすすめた。結果として、いくつかのコンセプトやキーワードは開催提案書の基本理念の部分に採用されることとなつた。極めて限定されて分野と期間の事例ではあるが、真剣でありながらも気楽に、勝手でありながら公式ルートへもアクセスできた方式であつた。

## 5 一 発展途上の実践的政策研究

ピラミッド型大組織における、縦割りを超える政策研究、議論、事業実施の方法をいく

つか紹介したが、これらの方法がいつでも有効である保障はない。

政策プロジェクト方式は、次年度での事業実施を前提として取り組むので、プロジェクトの課題の選定は従来型の「調整」（意思決定手続き）が必要となるケースもある。したがって、トップのリーダーシップとプロジェクトメンバーの意欲とがうまくかみ合わなければ十分な効果を上げることはできないこともある。

公募方式にしても、ある特定の分野の能力の発掘と活用が前提になり、事業が可能な分野はそれほど多くないのが現状である。また、特定の分野における「最先端」のみを追求するのではなく、行政が実施する事業としての

客観性を担保する事業実施上のバランス感覚も不可欠である。

「勝手連」方式は組織や予算に縛られることがないので自由な展開が可能であるが、勤務条件としては何の保障もないので、自発的な興味や関心、そしてボランティア精神に裏付けられていることもあって、取り組む課題は公募方式以上に限定されるであろう。つまり、事業を所管する部署の希望と、参加者の意欲の一致が原則となるので、事前に事業に公式的に組み込むことは難しい。「公務としての義務感」が感じられた瞬間から、新鮮な感覚は消えてしまうかもしれない。

基本的な課題は、従来の政策モデルでは対応できなくなった社会構造の中では、完全無

欠の解答を追求してはいつまでも理想的な形態にたどり着けないこと、たとえ、おおかたの賛成を得られる見込みの政策でも、実施が遅れば価値が急減してしまうことを前提に政策研究・意思決定・実施を考えていかなければならないことである。

「走りながら考える」スタイルをどのようにオーソライズするのか、が大きな課題となっているが、真剣な政策研究の姿勢と異分野の議論を通じて十分に検討する「PLAN DO SEE」が重要であることは全く変わっていないのである。

△企画局政策部調査課長▽