

マニフェスト型事務による公共経営の胎動

開票事務改善から波及した気づきの連鎖

Sign of public management by manifesto
-A chain of notice infect from election returns-

中村 健*

早稲田大学マニフェスト研究所客員研究員

Ken Nakamura

Visting Researcher, Reserch Institute of Manifest,Waseda University

要約

早稲田大学マニフェスト研究所が政策提案したマニフェスト型開票事務の改善は、全国の市区町村へと急速に拡大した。マニ研研究員が講師として参加した都道府県選管が主催の県内市町村選管研修会は2007年7月の参院選までに23府県に及んでいる。

マニフェスト型開票事務は、これまでの事務手法を一新し、開票事務が持つ真の目的を理解し、その目的を達成するために具体的な数値目標や事務手法などを明確に示し、戦略的に実行することが大切な要素である。目標を達成することに視点を置き、そこから事務手法などを考え出すという従来にはなかった発想は、単に開票事務を効率的に処理するだけでなく、現在、多くの自治体が課題としている職員意識の変化、行財政改革、地域経営のあり方等にも共通する視点であることが明らかになった。

そこから、見えてきた事務改善のノウハウをヒントに、広島県三次市では電子決裁事務システムの改善に取り組んだ。4千万円という予算を投資し事務の効率化や保守、さらには地域の情報化を視野に取り組んだ事業であったが思いのほか効果があがっていないことが判った。そこで、マニフェスト型開票事務の経験を応用し、PDCAサイクルを回した。これまでの事務手法は、前例踏襲のうえに担当職員の範疇のみで事務が執られていた。マニフェスト型事務手法により担当職員が自ら考え、これまでの事務手法を改め、組織を巻き込んで取り組みはじめた。そのことが分権時代におけるこれからの役所の姿、すなわち、これまでの役所に見られた担当者と別の職員とが役割を分離した状態の事務運営ではなく、役所を構成している職員同士が協働により新しい価値を生む組織へと変化した。しかし、そこには経営の視点も踏まえた新しい役所の姿はあっても、地域の中における真の役所の役割という視点には未だ到達していない。真の市役所を実現するためには、目的達成のためのマニフェストサイクルを循環させることを積み重ね、その都度、具体的な数値目標を掲げ、一つずつ経験しながら課題を改善していくことしかない。このことが真の公共経営へと繋がっていく。

キーワード：マニフェスト、PDCA、公共経営

Key Word：Manifesto,PDCA,Public Management

* 早稲田大学大学院公共経営研究科専門職学位課程修了

第1章 開票事務改善の意義

第1節 求められる開票事務の在り方

選挙事務の中で、有権者が投じた意思の結果を出す作業が開票事務である。公職選挙法第6条2、地方自治法第1条、同法第2条14、同法第2条15および同法第147条では正確性と公平性だけでなく効率性の確保を開票事務に求めている¹が、これまでの開票事務は特に正確性と公平性に重きをおいてきた。そのため、いくら時間が掛かっても仕方がないという雰囲気すらあった。しかし、法令は効率性や迅速性という経営の視点からも開票事務に取り組む姿勢を求めている。すなわち、前例を踏襲するだけであった選挙管理委員会の職務姿勢は見直されるべきであり、変化が求められている。

わが国に初めて経営学という研究手法を導入したのは東京商科専門学校の上田貞次郎教授であったといわれている²。その上田教授は、「経済上の目的を達するために人と物とを組み合わせると一個の経済的組織をなすときは、そこに経営がある。この経済的組織の指導原則は最少の費用を以って所要の物質的效果に達することという経済上の合理主義であり、経営とはこの合理主義に適合することを務めることである」と述べている³。

このような視点からみると、経営とは目標を立て、そこに向かって物事が効果的に行われることであり、決まったことを機械のように繰り返すのではなく、世の中にこのような価値を提供するという明確な意図を持ち、それを実現する人間の営みであるといえる。したがって、意思、動機、意味の共有がなければ経営は成り立たない。選挙管理委員会が行う開票事務も活動する目的を再確認し、今の状態が目的に対してどの程度の差があるのかを認識しなければならない。その上で、目的を実現するための具体的な目標を設定し、目標達成のために戦略を立て実行するプロセスを確立する必要がある。また、実行後には検証して改善を試みるという過程も重要になる。

このように、開票事務によって何を実現していくのかというビジョンを明確にすることにより、これまでの開票事務へ取り組む視点が変化することから行動様式が見直されることとなる。

第2節 事務手法の変化による効果

第1項 迅速な情報伝達

開票事務の内容を見直すことは、目標を達成するためのプロセスで活動するため、それ以外の無駄な作業や時間は省かれる。このため、開票事務にかかる時間が短縮出来、主権者である住民に選挙結果をすみやかに知らせることができる。これは、公職選挙法第6条²⁴で求められており、選挙事務に携わる者の責務として果たさなければならない。

第2項 100億円以上の経費削減

総務省統計研究所の資料⁵を参考に平均的な職員の給与を割り出し、全国の自治体で開票事務が1時間短縮された場合、どの程度の人件費が削減できるのか試算した⁶。この結果、22時以降の時間帯で1時間開票時間が短縮されると、約11億円の人件費が節減できると想定される。

通常、選挙には衆議院議員選挙、参議院議員選挙、都道府県知事選挙、都道府県議会議員選挙、市区町村長選挙、市区町村議会議員選挙がある（国民審査や農業委員会委員選挙・漁業委員会委員選挙は他の選挙と同日に行われることが多いので除く）。衆議院の任期満了を待たずの解散やその他の緊急を要する特別な場合を除き、首長の任期期間である4年間に行われる選挙回数は6回だとすると、1回につき約11億円の人件費が掛かることから、各選挙において開票事務を1時間短縮すると全国で約66億円の人件費が削減できる。22時以前の時間帯でさらに短縮されたと仮定すると、6回の選挙では9億2千4百万円の予算削減となる⁷。つまり、この予算を会計へ戻し入れすることによって次年度以降に別の行政サービスに使用できる。わずか10分の短縮が財政逼迫の国や地方自治体にとって大きな財源になると見込まれる。

この他にも、開票時間が短縮されることにより開票に携わる職員への人件費以外の財政的メリットも出てくる。都道府県選挙管理委員会職員や総務省職員の人件費、開票作業所以外の行政施設に配置された職員の人件費、開票事務会場となる施設や関係する行政組織の光熱費等の削減、取材記者やカメラマンの負担軽減、選挙結果を本社で待ってデスクワークをしている社員の経費削減や負担軽減にも繋がる。立候補者や選挙事務所に携わったスタッフも早く帰宅できる。また、選挙の熱気で慌ただしくなっていた住宅街でも落ち着きを早く取り戻すことにも繋がる。このように、開票事務が早く終了すると社会全体への負荷を軽減することに繋がり、その削減効果は100億円以上のものになると推測できる。

第3項 職員の負担軽減

実際に事務を行う市町村では、投票事務従事者がそのまま開票事務を行う場合が多い。こうした職員は早朝から深夜までの長時間労働となるため身体的負担も大きい。深夜まで作業が続けば翌日の通常業務への支障も出る。このことから、開票事務を早く終了することは早く帰宅が出来ることとなり職員の負担軽減になる。東京都足立区では、公共交通機関で通勤する職員が大半であるため、公共交通機関が稼働している時間帯に終了することを目指している⁸（一応、送迎用のバスを借り上げている）。どうしても深夜に及ばざるを得ない場合、区役所に宿泊できる用意はしているが、その準備や費用もかかるため、これを回避するためにも出来るだけ早く開票作業を終了するよう心掛けている。

第4項 職員の意識改革

職員の意識改革をテーマに研修会や機構編成をおこなう組織は多いが、他人から与えられるのではなく、自らが体験したことによって気が付くことこそ意識が変化するきっかけになり易い⁹。「考える」という行動は、現状に対して何か疑問を持つということであり、その疑問について掘り下げて、追求していくことになる。つまり、現在の状態に課題を見つけ、改善しようという意識が芽生える。そして、それは到達する目標が存在するからこそ、そこへ辿り着こうとする意識になるのであり、その過程によって、考える行為を繰り返すこととなる。つまり、開票事務の手法を従来の前例踏襲から目標を明確に掲げた達成型へと変えることによって、関係者の意識は変わる。岡本正耿氏は著書の中で「目標が変われば、思考が変わり、対話の仕方が変わり、行動が変わる。すると、成果が変わる」と述べている¹⁰。このような効果が開票事務の迅速化に取り組むことで期待できる。

1 公職選挙法第6条2「中央選挙管理会、都道府県の選挙管理委員会及び市町村の選挙管理委員会は、選挙の結果を選挙人に対してすみやかに知らせるように努めなければならない」。地方自治法第1条「この法律は、地方自治の本旨に基いて、地方公共団体の区分並びに地方公共団体の組織及び運営に関する事項の大綱を定め、併せて国と地方公共団体との間の基本的関係を確立することにより、地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保を図るとともに、地方公共団体の健全な発達を保障することを目的とする」。地方自治法第2条14「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」。総務省HP：http://www.soumu.go.jp/menu_04/s_hourei/s_ichiran.html（2008年4月29日情報取得）

2 北川正恭、岡本正耿編著『行政経営改革入門』（生産性出版、2006年）108頁。

3 上田貞次郎『商工経営』（千倉書房、1925年）38頁。

4 公職選挙法第6条2「中央選挙管理会、都道府県の選挙管理委員会及び市町村の選挙管理委員会は、選挙の結果を選挙人に対してすみやかに知らせるように努めなければならない」。総務省HP：http://www.soumu.go.jp/menu_04/s_hourei/s_ichiran.html（2008年4月29日情報取得）

5 総務省統計研究所HP：<http://www.stat.go.jp/training/toshokan/faq24.htm>（2006年5月10日情報取得）

6 ここでは、「21時から開票が始まり23時に終了していた開票作業を1時間短縮して、22時に終了する」ことをモデルの条件にした⁶。多摩市では、115,000人の有権者に対して、240人の職員数が開票事務に従事している⁶。有権者1人あたりに換算すると0.002人の職員数となる。府中市では、156,670人の有権者に対して439人の職員で対応している（2004年度の市長選挙では学生アルバイトを採用しているため、1992年の数値を採用する）⁶ため、多摩市同様の計算式より0.0028。小諸市では、同様に計算すると、有権者一人あたり0.0042人となる⁶。3市を平均すると、有権者一人あたりに配置する職員数は0.003人（a）となる。

つぎに、開票事務に必要な人数を計算する。有権者数は1億327万3,872人（b）であるから⁶、開票作業事務に必要な職員数は（b）×（a）309,822人（c）となる。地方公務員の残業手当は、1時間当たりの超勤手当と休日給手当は所定内の勤務時間あたり、週休日の場合、通常勤務単価は25%増（d）、17時-22時までは給与の35%増し（e）、22時-5時は60%（f）増しになる。

総務省の資料⁶より、市町村（特別区含む）職員の平均給与月額（諸手当月額を除く）を算出すると、指定都市362,370円（43.2歳）、市353,298円（43.3歳）、町村331,506円（42.6歳）、特別区365,542円（43.9歳）となり、これらの額から353,179円（g）となる。現在、1週間の法定労働時間は40時間。月平均4週間とすると、月間160時間（h）。すなわち、ここでの地方公務員の1時間あたりの給与平均は（g）÷（h）2,207円（i）。ここで、（f）より、（i）×1.6から、22時以降の休日・超過勤務手当単価は約3,531円（j）。ゆえに、全国で開票事務時間が1時間短縮されると（j）×（c）= 1,093,981,482円の人件費節約となる。

7 22時までの単価は定額×135%であるため、上記の数値より、仮に10分短縮されると1回の選挙で約1億5千4百万円が削減できる。

8 2006年5月25日、足立区選挙管理委員会での聞き取り調査より。

9 斉藤孝『アイデアを10倍生む考える力』（大和書房、2006年）212頁。

10 岡本正耿『経営品質入門』（生産性出版、2003年）72頁。

第2章 全国に拡大した開票事務改善

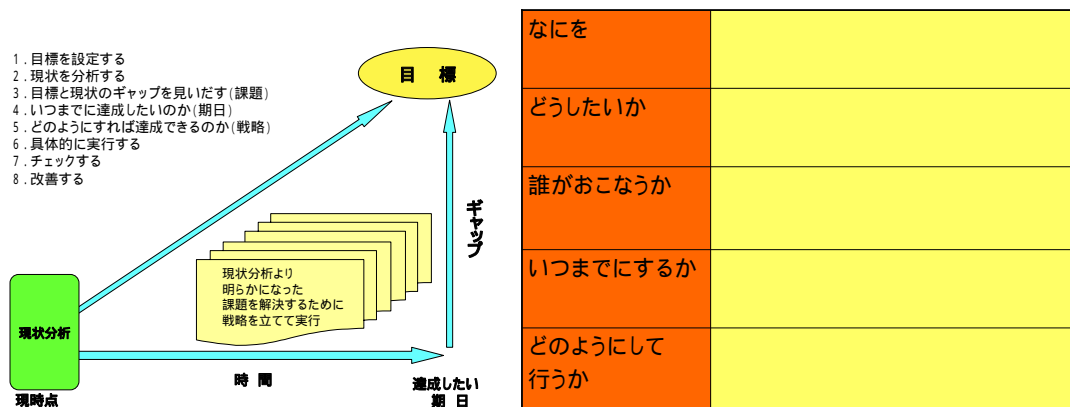
第1節 マニフェスト型開票事務

前例通りに行う開票事務ではなく目標定め達成する開票事務の取り組みについての考え方は、2003年総選挙において地方首長選ではじめて我が国にマニフェストが登場した時¹に遡って考えることが出来る。2003年総選挙において、これまでの抽象的な選挙公約からビジョンを明確に示し、ビジョンを実現するための政策をつくり、その政策を実行するための具体的な内容を示したマニフェストを作成(図2-1)して選挙に臨んだ14人の首長選挙立候補者が登場した²。その時を境に、国政選挙では各政党が、地方の首長選挙では各候補者がマニフェストを作成することが定着した。マニフェストは、ビジョンや政策の実行過程が明らかにされるだけでなく具体的な数値で示されているため事後検証が可能となることが従来の抽象的な公約と比較して大きなメリットといえる³。このため、近年では選挙前の公開討論会にくわえて首長の任期中あるいは任期終了時に行われるマニフェスト検証大会も各地で開催されている⁴。

開票事務の改善についても、具体的な目標設定と実行体制を明らかにするため事後検証が可能となることから、マニフェストの特性を導入していると言える。開票事務の終了時刻を定め、その時間までに事務が正確に終了することを目指して従来の事務手法をゼロから見直し、目標を達成するための組織もしっかりと編成し目標達成へ一丸となって取り組む。すなわち、目標達成型の開票事務はマニフェスト型開票事務と言える。

・図2-1 マニフェストの考え方(概略図)

・図2-2 マニフェストの示し方(概略図)



なにを	
どうしたいか	
誰がおこなうか	
いつまでにするか	
どのようにして行うか	

第2節 マニフェスト型開票事務の手法

マニフェスト型開票事務を提案している早稲田大学マニフェスト研究所⁵の資料をもとに、成果を挙げるための成功要因を整理すると、明確な目標設定、首長のリーダーシップ、思い込みからの脱却、設備改善、全員作業、住民や企業とのコラボレーシ

ョンに分類することができる。

第1項 明確な目標設定

開票事務を終了する目標時間を設定する。目標時間を設定することにより現状と目標とのギャップが見え、目標を達成するための手法（人数、配置、組織構成など）が明らかになる。すなわち、何を（数値目標）いつまでに（期限）いくらで（予算）どのような手法を用いて（工程表）取り組むのかが明らかになると全員で情報共有できる（図2-2）。

第2項 首長のリーダーシップ

公職選挙法第6条の2について首長や選挙管理委員長など組織のトップが認識しなければならない。トップが開票事務を迅速に行う意義を理解しなければ組織として一体感は生まれず改善の意義は減じることになる。すなわち、リーダーの取り組み姿勢が重要となる。

また、目標設定することだけがトップの役割ではない。新しい試みは、考えもしなかった状況を作り出す。首長は選挙管理委員会に丸投げせず、研修会で改善に取り組む意義を自ら説明し職員や関係者に納得感を与えなければならない⁶。職員をはじめとする関係者は、トップの発言や態度の本気度を見ていることを意識しなければならない。

第3項 思い込みからの脱却

通常、職員は他の市町村の開票事務を見る機会はないため、自組織が従前から積み重ねてきた事務手法以外の手法を学ぶ機会はない。こうした閉塞感は「従来とおりで良い」「これが標準だ」という思い込み意識に陥りやすい⁷。思い込みから脱却するためには他団体へベンチマークを行うことが有効だ。しかし、成功した自治体へただ単にベンチマークに行くのではなく、事前に自分は何を学びたいのか目的を明らかにし、ベンチマーク後は成功要因を自分なりに咀嚼して自組織に適した手法を創り出し取り入れることが必要である。

また、文字を多用した難解な開票事務要領は作り直し、職員にとってわかりやすくポイントが理解しやすい要領にしなければならない。全体の流れを図表などで示すことにより、誰もが全体把握、部分把握しやすい内容でなければならない。文字や文章を見やすい表や図に可視化することによって職員同士が事務内容の情報共有を図りやすくなる。

もっとも注意しなければならないのが抵抗勢力である。従来の手法を改めようとする職員からの抵抗や理解を得られない状況に陥る場合がある。担当者は、そのような圧力に屈して情実的な対応をしがちになる。そのため、担当者は目標達成型の事務を目指し、ねばり強く理解が得られるよう努力しなければならないが、同時に組織のリーダーである首長や選挙管理委員長が担当者や担当部署をフォローし、組織全体が同一方向へ進む環境整備に着手しなければならない。

見落としがちになるのが開票開始時刻である。通常、開票開始時刻は余裕を持って設定されるため、準備が整っても公示時刻にならなければ開票事務を始められず待機時間ができる。開示時刻をあらかじめ早く設定しておけば、準備が整い次第、開票事務を開始でき

る。少しでも早く事務が始められることは早く結果が出せる。そのためには投票録が正しく作成され残票との数値が合致していなければならない。また、投票所から開票所までの最短ルートを検索しておき迅速な投票箱送致などの工夫が必要なことも忘れてはならない。

さらに、一連の事務を動画撮影しておくことで事後検証が可能になる。後日、客観的な視点から改善点を見出しやすくなるだけでなくトラブルが発生した場合、確認のツールとなる。

第4項 設備改善

ハード面の改善も必要だ。開披から確定まで票が効率よく流れるには会場レイアウトの再構築が必要となる。迅速に事務が進む自治体は、開披から確定までの導線がほぼ一直線になっているが、遅い自治体では導線がジグザグになっている場合が多い。さらに、立ち作業時の姿勢が前傾では腰に負担が掛かり集中力の低下を招くため、作業に適した高さを測り楽な姿勢で作業ができるよう調整する必要がある。また、作業台どうしの距離が近すぎると作業がしづらく、距離が遠すぎると移動に無駄が発生する。そのため、事前に机と机の距離を計測し適切な配置を心掛けなければならない。机だけでなく椅子にも気を配る必要がある。流れ作業で一人の職員が複数の役割をこなす会場内を移動するため椅子の存在は邪魔になる。なにより、椅子に座って作業している職員の気がゆるむ要因となる。また、開披台の数は増やした方がよい。なぜなら、大きな開披台では台の中央にある票は手が届きにくく非効率であるからだ。開披台を小さく複数にし、何名かの職員で囲めるようにすれば手が届く範囲で行えるため効率が良くなる。しかも、開披台ごとのグループ単位で作業を考えることができチーム意識も醸成しやすい。

小さな道具として、開披時の分類で透明なプラスチック製トレーやイチゴパックを利用することは有効である。候補者ごとに分けやすく、票がバラバラにならない。輪ゴムを付けたり外したりする手間も無くなるため次の作業が行いやすい。また、透明で滑りやすい素材はトレー内がすぐに分かり、票が挟まらないため正確性の確保にも繋がる。

第5項 全員作業

手が空いている職員をつくらずに全員で作業を進めていくためには、職員全員で情報を共有する必要がある。どのように作業していくのか把握していないと次の行動をおこすことができないためだ。そのために小諸市や相馬市では、ビデオを使って先進自治体の取り組みを事前の研修会で職員に見せた。これにより職員が自分達の従来手法との違いに気づいた。違いに気づいた職員は改善を受け入れやすい意識になりやすい。そうした職員をさらに目標達成型へと慣れさせるためには、当日までに少なくとも1回のシミュレーションを行うことが好ましい。シミュレーションすることにより、机上で想定していたことが実際に機能するかどうか確認でき、改善すべき課題も明らかになる。当日までに課題が解決されれば、より成果が挙げやすい環境整備ができる。一つの取り組みで最大の効果を上げるためにはシミュレーションをすることが望ましい。

また、迅速に動けるよう動きやすい格好が好ましい。ワイシャツを着てネクタイや名札を垂れ下げ、スリッパを履いていたら動きにくく迅速な開票事務はできない。作業着を着

用し運動靴を履くなど、動きやすい服装から迅速化ははじまる。服装を従来とは変化させることだけでも、通常と違う雰囲気となり作業に取り組む職員の意識に変化が生まれる。

全員で行う開票事務には、全体の票の流れを把握し職員を誘導する司令塔の存在が不可欠となる。職員は作業に集中しているため、なかなか全体の動きを把握できない。そのため、司令塔役が指示を出し移動をスムーズにする必要がある。

第6項 住民や企業とのコラボレーション

目標を設定し、戦略を立て、それを実行する手法が整備されれば、このことを住民やメディアに対して広報することが望ましい。広報することにより、自らの退路を断ち取り進む意思を強固なものにする。また、メディアとの協力関係を構築する必要がある。例えば、目標設定を90分以内とする場合、中間発表を行う必要はないと考えられるため、これを事前にメディアにも伝え了承を得る努力が必要となる。なぜなら、中間発表のために開票作業が一次ストップするだけでなく候補者ごとの得票結果を揃えるために余計な時間が発生する。また、そうした余計な作業をするためにミスが発生し、最後に票が合わなくなったという事例もあるためだ。従来の行政とメディアとの関係も見直す必要がある。

つぎに、開票時間がかかるのは立会人が一票一票を細かくチェックするからであるという意見が最も多い⁸。そこには、立会人の開票事務内容に対する信頼感が薄いことが考えられる。そこで、立会人に対して開票事務改善の意義を説明し、納得を得て立会人も開票事務の重要な一員であることを認識してもらう必要がある。立会人の信頼を得るためには情報を共有することが大切で当日だけでなく事前に十分な説明が必要となる。加えて、立会人が開票作業中に会場内を自由に歩き自分で作業の様子を確認できる開票作業過程の情報公開が必要だ。また、立会人席の前で疑問票の判定をすることも有効である。作業を全てオープンにして不透明さを排除することにより立会人の信頼性が高まる。特に立会人が時間をかけてチェックするのが疑問票の判定だが、判定係にまわされる票の大半は事前に予測できる記述内容である場合が多い。これらを疑問票にしないためには、わかりやすい判定マニュアルが必要となる。予測できる疑問票を事前にパターン化し、誰が見ても判定できる一覧表にまとめることが事務の迅速化に繋がり、公平性の向上にもなる。また、クレームが発生した場合でもルールに沿って作業をしていることを説明できる。

さらに、疑問票の処理には時間がかかるケースが多いため、その処理は開票事務の終盤ではなく開始直後から行うことが有効となる。作業開始時から発生する疑問票をすみやかに回収し判定係にまわす。審査判定係もすみやかにルールに沿った判断を行い、すみやかに立会人へ回さなければならない。これにより、立会人も時間に余裕を持って票を確認できるだけでなく最後に疑問票の処理を待つという時間が省かれる。

第3節 マニフェスト型開票事務の成果

早稲田大学マニフェスト研究所のこうした提案を取り入れる市区町村が全国で急速に増加し、2007年4月の統一選挙および同年7月の参院選では全国の市町村の多くがマニフェスト型開票事務での改善を導入した⁹。

第1項 2007年参院選分析

早稲田大学マニフェスト研究所は、全国の1973市区町村を対象に調査を行い効率性やスピードなどの項目毎にランキングを作成した¹⁰。その結果、全国平均での時間短縮は前回比マイナス8分に留まったものの、都道府県選管が市町村選管に対し、マニフェスト型開票事務の研修会を開催した場合とそうでない場合とでは、明らかに結果に違いが出ていることが判った。表2-1は早稲田大学マニフェスト研究所の調査結果を基に、全国都道府県の平均時間を算出し、前回(2004年)の数値と比較をしたものであり、所要時間の短縮が大きかった順に並べている。また、色を付けた道府県は早稲田大学マニフェスト研究所の研究員が参加をして研修会を開催した道府県である。

表2-1 全国都道府県における開票所要時間の改善効果ランキング

都道府県	研修実施	2004年	2007年	改善
1	宮崎	4:29	3:27	-62
2	岩手	3:54	3:01	-53
3	群馬	3:18	2:32	-46
4	新潟	4:21	3:44	-37
5	福井	5:06	4:30	-36
6	佐賀	4:55	4:21	-34
7	福島	3:40	3:07	-33
8	宮城	4:41	4:09	-32
9	山梨	4:05	3:34	-31
10	愛知	5:12	4:44	-28
10	三重	4:49	4:21	-28
12	山形	3:52	3:25	-27
12	大分	4:53	4:26	-27
14	鹿児島	4:52	4:31	-21
15	広島	4:54	4:35	-19
16	長野	3:03	2:47	-16
17	北海道	3:21	3:06	-15
17	福岡	4:17	4:02	-15
19	岐阜	4:43	4:29	-14
20	島根	4:13	4:01	-12
21	熊本	3:46	3:35	-11
22	茨城	4:05	3:56	-9
23	鳥取	4:00	3:52	-8
24	静岡	4:22	4:15	-7
24	香川	4:13	4:06	-7
26	山口	4:31	4:26	-5
27	東京	5:11	5:08	-3
28	高知	4:05	4:03	-2
29	奈良	3:11	3:11	0
30	栃木	4:00	4:03	3
30	石川	4:18	4:21	3
30	長崎	4:35	4:38	3
33	秋田	3:18	3:22	4
34	滋賀	4:08	4:13	5
34	沖縄	3:54	3:59	5
36	富山	4:11	4:17	6
36	和歌山	3:54	4:00	6
36	愛媛	4:04	4:10	6
39	青森	3:19	3:26	7
40	埼玉	3:57	4:05	8
40	徳島	4:16	4:24	8
42	岡山	4:02	4:14	12
43	千葉	3:58	4:11	13
44	京都	3:35	3:49	14
45	神奈川	4:04	4:27	23
45	大阪	3:51	4:14	23
47	兵庫	4:20	4:52	32
	全国平均	4:04	3:56	-8

表2-1より、マニフェスト型開票事務の研修会を開催した道府県でより成果があがって

いることが判る。三重県までの上位 11 県中 8 県がそうであった。また、研修会を開催していない県でも市町が独自で研修を行い改善に着手したことで注目され、その影響が県内の他の市町村へ拡大していると考えられる地域も見られる。例えば、山梨県笛吹市、愛知県新城市がそれぞれの県知事選挙の際に改善に取り組み地元メディアで報道された¹¹。

第 2 項 職員意識の変化

2007 年 7 月の参院選で相馬市は、上記ランキングによると所要時間において 1973 市区町村中 1328 位。一人の職員が 1 分間に捌いた票数すなわち効率性のランキングでは 235 位と落ち込んだ。相馬市は 2006 年の県知事選挙を 25 分で結果を出して以来、2007 年 4 月の県議選では 22 分で終了するなど開票事務日本一とまで言われるようになっていた¹²。2007 年参院選前にもシミュレーションを行い、しかも、前回より職員数を 54 人減らして 8 班 84 人体制で臨んだ。今回も相馬市のランキング 1 位は固いと誰もが予想した。

その相馬市が思いもよらない結果になった。開票事務の中心で指揮を執った阿部勝弘主任（当時）によると「立会人の確認作業に時間を要した」とのことだった¹³。事務そのものはスムーズに進んだ。しかし、立会人が票を確認する時点で大幅に時間を要したという。

相馬市は、立会人対策として全国初の疑問票判定係に弁護士を配置するなど先進的に取り組んできた。今回、相馬市自身も自信を持っていた取り組みだけに落胆ぶりは大きいと思われた。ところが阿部氏から帰ってきた言葉は「立会人を納得させることが出来なかった我々に問題があった。つぎは改善します。」であった。問題が発生したら誰かの責任にするのではなく自分達の手法に落ち度がなかったか再確認する。Plan - Do - Check - Action を繰り返す PDCA サイクルを取り入れた事務手法が定着した証だった。従来の事務手法では問題が発生した場合、人や物の責任へ転嫁する事が多かったが、マニフェスト型の事務を導入してからは目標に対して達成できなかった場合、プロセスそのものを見直し、あらゆる角度から検証を行える姿勢へ変化したという¹⁴。

第 3 項 マスメディア報道の変化

開票事務改善の取り組みが新聞記事として取り上げられ始めた 2006 年当初、「スピードアップ」、「効率化」、「迅速化」という文字が見出しには目立っていた¹⁵。小諸市や相馬市が前回比で半分以下の時間で終了したことのインパクトが強く、スピードや効率性ばかりがクローズアップされて報道された。しかし、マニフェスト型開票事務を採用する自治体が増えるにつれ、新聞報道の見出しに変化が見られるようになった。共通のキーワードは「職員の意識改革」だ¹⁶。目標達成型事務を経験することにより従来の前例踏襲型事務へ疑問を持ち始め日常事務の取り組みに変化が現れている内容が取り上げられはじめた。

また、メディア自身の姿勢も変化している。2008 年 4 月 6 日執行された徳島市長選挙の開票事務事前打ち合わせの際、市選管から「中間発表を廃し結果発表のみとする」と説明したときメディア側もすんなり了承した¹⁷。メディアも中間発表をする事務処理に相当の人員と時間を要し、結果として終了時刻を送らせていることを研修会等より学んだ。「従来のメディアは中間発表をしないと明言すれば反発が強かったが意識も大きく変化したよ

うだ」と徳島市選挙管理委員会の高松健次事務局長は話した。

第4項 公共経営の芽生え

相馬市の開票事務を事例とし、公と民の協働から公共性の意識が芽生える過程をみていきたい。従来の職員は選挙管理委員会から与えられた役割だけを果たせばよかった（第1段階）。この時点では、首長も「開票事務は自分の仕事ではなく選挙管理委員会の仕事だ」と考えている。そこにマニフェスト型開票事務手法を導入することによって組織に対し首長が明確な目標を示す。選挙事務の所轄である選挙管理委員会が目標を達成するための工夫に取りかかる。その一つが、リーダー的役割を担う司令塔を配置することであり、その司令塔の役割を果たす者が指揮し、単独で事務を行っていた職員がチームとして連携し始める（第2段階）。第3段階では公務員ではない市民（弁護士と司法書士、立会人）も参加し、開票事務に携わるパートナーとして開票事務の正確性と迅速性の両立を目指した。第4段階では、メディアも協力し、第3段階からさらに協働の輪が拡大した開票事務に取り組むことになる。こうした組織編成の変化を辿ると、第1～第2段階は公務員だけの組織であるが、第3段階では公務員と市民と一緒に取り組むようになる。これが、新しい公共性が生まれる瞬間である。今までの公のみの思想にはなかった公と私の協働が生まれる瞬間でもある。開票事務を正確にかつ迅速に処理するという一つの目標に向かって、それぞれが役割を果たすとき新しい公共性が生まれる瞬間である。開票事務というごく狭い分野での公共性ではあるが、非日常の経験をするにより意識の中に気づきが生まれる。こうした些細な公共性を開票事務のみならず多様な場面で経験するとき、様々な規模の公共性に出くわし、規模の大きな公共性の在り方にやがては繋がっていくのではないが。

取手市は2006年の県議選においてキャノン取手工場に支援を依頼。会場づくりや人員配置等について指導を受けた。その後、その他の行政事務改善でもコラボレーションが始まっている。

1 自治・分権ジャーナリストの会=編著『「三位一体」改革とマニフェストが日本を変える』（公人の友社、2003年）、12頁。

2 同上。

3 早稲田大学マニフェスト研究所HP：<http://www.maniken.jp/faq/index.html>（2008年4月29日に情報取得）。

4 日本青年会議所HP：<http://www.jaycee.or.jp/>（2008年4月29日に情報取得）。

5 早稲田大学マニフェスト研究所HP：<http://www.news.janjan.jp/election/0608/0608140532/1.php>（2008年4月29日に情報取得）。

6 地方自治法第147条。総務省HP：<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22H0067.html>（2008年4月29日情報取得）。

7 斉藤孝『アイデアを10倍生む考える力』（2006年、大和書房）、86頁。

8 早稲田大学マニフェスト研究所HP：<http://www.news.janjan.jp/election/0611/0611240257/1.php>（2008年4月29日に情報取得）。

9 早稲田大学マニフェスト研究所HP：<http://www.senkyo.janjan.jp/special/innovation.html>（2008年4月21日に情報取得）。

10 早稲田大学マニフェスト研究所HP：http://www.waseda.jp/prj-manifesto/sanngi_inncyouosagaiyou.pdf（2008年4月21日に情報取得）。

11 早稲田大学マニフェスト研究所HP：<http://www.news.janjan.jp/election/0703/0702270753/1.php>（2008年4月21日に情報取得）。

12 福島民友HP：<http://www.minyu-net.com/osusume/07saninsen/news/0711/news2.html>（2008年4月20日に情報取得）。

13 筆者が2007年8月6日にヒアリングしたときの回答。

14 同上。

15 2006年11月14日福島民友2面、同年同日福島民報3面、同年同日朝日新聞福島版36面。

16 2007年4月5日東京新聞。2007年6月10日四国新聞5面。2008年4月15日徳島新聞。

17 筆者が2008年4月9日におこなった徳島市選管職員へのヒアリングより。

第3章 開票事務の応用事例～三次市電子決裁事務改善～

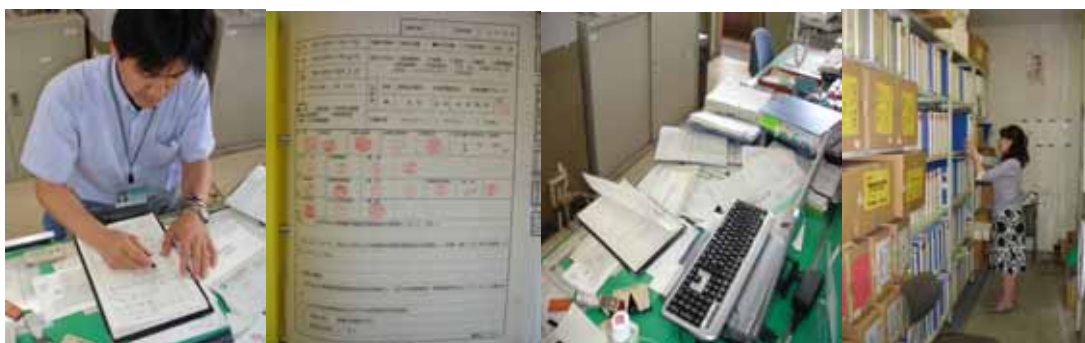
開票事務改善で経験した手法を応用し、選挙管理委員会以外の部署でもマニフェスト型事務改善に取り組み始めた自治体がある。広島県三次市は市町村合併後、市役所内に電子決裁システムを導入したものの、その導入効果を挙げられずにいた。そこで、開票事務改善で経験した改善手法を担当課である総務室が自らの部署に置き換えて改善に取り組んだ。

第1節 電子決裁システム導入の理由

三次市は、2005年からの5年間で「市民発.e-都市みよし」の実現を目的に7分野に電子化を進めていく「三次市情報化推進計画（三次市情報化グランドデザイン）」を掲げ、その中の一つに電子市役所を掲げており2007年4月1日より市役所に電子決裁システムを導入した¹。電子市役所になるメリットとして、文書管理の一元化（情報セキュリティの向上、ペーパーレス化）、情報の共有化・情報公開（情報検索の容易化、市民への情報公開の迅速化）、電子決裁（意思決定の時間短縮、市民の申請などへの迅速な対応）、LGWAN、電子申請への対応（将来、国・県・市町村等との連携）が考えられている²。

写真3-1のとおり、電子決裁を導入する以前の決裁書は、紙に内容を記し関係者のところへ順次回覧され確認印が押されていた。そのため、決裁者が出張や休暇等で不在の場合には決裁が滞った。また、決裁者の多い決裁書は起案から完結するまでに数日を要した。市役所の仕事は全て紙ベースで進められるため、机の上は常に紙であふれ煩雑となり、保存場所も年々スペースの確保が困難となってきた。さらに、市町村合併により決裁書の数も膨大となった。保管場所も旧役所になるため保管場所を知っている職員が限定される。そのため、職員が退職すると過去の決裁書が不明になるのではという不安もあった。このように、決裁書は市が事業等を実施する基となる文書であるにもかかわらず、その重要な文書管理に重大な課題があることが判った³。電子決裁システムは、こうした課題解決にも繋がると期待されている。

・写真3-1 電子決裁システム導入前



第2節 電子決裁システム導入後の成果検証

こうした課題を解決するため、三次市は総額約4千万円を電子決裁化に要している

(2007年7月31日現在) 内訳は表3-1のとおり⁴。

表 3-1 これまでに要した電子決裁システム導入経費

文書管理システム導入経費	21,510,000 円 ⁵
職員操作研修費	12,212,928 円 ⁶
スキャナ購入費(55台)	432,548 円
アプリケーションソフト購入費	4,999,050 円
合計	39,154,526 円 ⁷

システムを導入後、職員が各自のパソコンで決裁文書の作成から回覧、意見交換や完結、保存までが出来るようになった⁸。6月末、職員の反応について調査するため電子決裁の使い勝手等についてアンケートを採った⁹。その結果は、1.決裁がスピーディーになった、2.情報を皆で共有できるようになった、3.文書保管に場所がいらない、4.決裁を持ち歩かなくてよくなった、5.机のスペースができた、6.文書管理が楽になった、と概ね好評だった。写真3-2からも以前の机上より整理整頓できている様子がわかる。また、以前は書類が壁のように高く積み上げられ圧迫感があったが今ではフロア全体が見渡せるようになった。

・写真3-2 電子決裁システム導入後



具体的な成果について、あんしん建設室、みらい都市室、コピー紙について事例を紹介する。

1. 「あんしん建設室」の事例¹⁰

従来は決裁が終了するまでに2~3日要していたものでも現在は1日で終了(早ければ1時間以内で終了)するようになった。特に、所属部署を超えた決裁、市長決裁について簡易なものは早くなった。これを時間コストの視点¹¹で考えると、1つの決裁に要する時間が3日から1日に改善されたため48時間の短縮となり、市民へ行政サービスを提供する時間ロスが改善したと解釈できる。1つの決裁にかかる時間コストも、日給29,826円¹²×2日=59,652円となり、6万円近く削減できた。

2. みらい都市室の事例¹³

従来は、浄化槽設置届出書を手書きで1枚作成するのに約3分かかっていた。電子化後は約1分で作成することが出来るようになった。わずか2分の短縮だが、担当者が1年間に作成する届出書は200枚程度になるため、1年間に出勤する日数¹⁴で見ると1日1件程度の割合で届出書を作成していることになる。その度に約2分間の手間が省けるようになった。これを数値化すると、1年間に約200件の届出書进行处理するため、(3分-1分)×200件÷60分 6.7時間かかっている。すなわち、3,728円¹⁵×6.7 24,978

円となる。年間 24,978 円の時間コストが削減出来、この部分が別の業務に使用できる。

3. コピー用紙の使用枚数の事例¹⁶

電子決裁化メリットの一つにコピー用紙の減少がある。システム導入後と前年の同月を比較すると図 3-2 のとおり。今回の調査ではシステム導入後まだ日数が経過していないこともありデータがシステム導入後の 1 ヶ月分しかなかったため、1 月から 5 月までの数値を採用した。これよりコピー用紙の減少が電子決裁システム導入の効果だと断定することはできないが、長期的視野で考察した場合、三次市全体で取り組んでいる環境対策に加え、今回の電子化により今後ますます紙の使用は減少していく方向であるとみえる。

表 3-2 三次市役所本庁内のコピー用紙使用量

(1月～5月まで)	2006年	2007年	対前年
枚数	624,923枚	496,923枚	20.5%
金額 ¹⁷	299,963円	238,523円	61,440円

それでは、三次市役所全体ではどれほどの効果が出てきているのか。今回の調査期間は短期間¹⁸であり全ての部署を調査することは困難であったため限られた現状のデータを基に数値化を試みた。上記のような事例を基に作業内容等を考慮し、仮に文書管理システム導入により職員一人あたり 1 日「10 分」の文書作成等事務処理にかかる時間が短縮されたと想定して計算した。その場合、三次市役所全体で 1 年間に短縮される時間は、10 分 × 240 日 × 620 人 ÷ 60 分 = 24,800 時間となる。24,800 時間を時間給に換算すると 24,800 時間 × 3,728 円 = 92,454,400 円となるため、約 9,250 万円の時間コストが削減される計算になる。つまり、一人あたり 10 分間の時間短縮が年間約 9250 万円の新しい価値を生み出す可能性があるといえる。

さらに、紙から電子化されることによって保管場所等のスペースも不要になる。ここから生まれてくる価値も見逃せない。スペース削減の効果を数値化する(ここでは支所やその他の公的施設はのぞき、本庁舎の本館と東館のみのスペースを採用し試算した)。本館の面積 2,154 m² + 東館の面積 2,515 m² = 4,669 m² となる¹⁹。ここから三次市役所本庁の総面積の評価額 = 352,976,400 円²⁰。これより、本庁内で勤務する職員 291 人²¹の一人当たりのスペースは 16.0 m² となり、1 人当たりが使用する面積の単価は 1,212,977 円となる。すなわち、各職員が意識をしてスペースを有効に使用することで約 120 万円の価値を今後は活用できることとみることができる。

第 3 節 理論と現実の差

このように、すべてがうまく機能すれば三次市役所の本庁舎だけでも新たに 1 億円相当の価値が生み出せることとなるのだが、6 月末に実施した職員アンケートには電子決裁の導入を好ましく思っている意見の反面、まだ使い方がよくわからない者が多数いることやシステム上の課題が明らかになった²²。このことから、机上の想定では電子決裁システムに約 4 千万円を投資して約 1 億円の効果をあげられるはずが、実際は職員の仕事を複雑

化し、かえって手間がかかってしまっているという問題も発生していた。これでは、1億円の効果どころか投資した4千万円に相当する効果も上がっているのか疑問がうまれる。

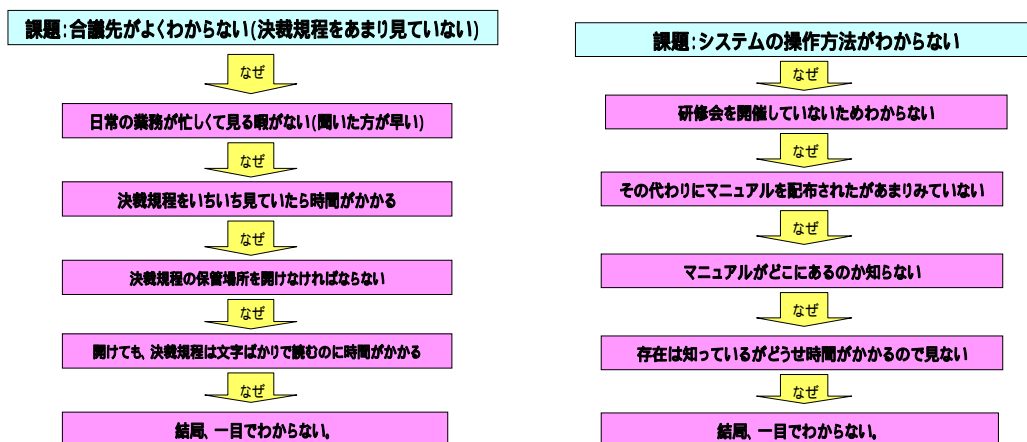
アンケート結果を見た総務室担当者は「使用マニュアルや規程を作成してポータル内で掲載しているのに何故そこを見えてくれないのか」、「職員が規程やマニュアルで確認せずに決裁しているのに驚いた」と感想を述べた。担当者はシステム導入時に忙殺され、職員へ十分な研修や周知が出来ていなかったことは認めながらも、そこをフォローするためにマニュアルや規程を作成し、誰でも閲覧できるよう情報ポータルサイト内に掲示していた²³。しかし、職員の意見には「規程やマニュアルの存在すら知らない」という意見も多数あったことに現場とのギャップが明らかになった。

第4節 マニフェスト型事務改善の導入

担当者は、はじめは労力をかけて作成したマニュアルや規程を職員が見てくれないことへ不満を持っていた。しかし、使い勝手がわからないという意見が多数寄せられたため、なぜこうした意見が出たのか考えた。そこで、マニフェスト型事務改善を導入することとし「職員全員がマニュアルを見ることで総務室への問い合わせがゼロになること」を目標に掲げた。目標を達成するために、アンケート結果をもとに問題点を抽出した。その後、すぐに改善に取りかかれるものと時間がかかるものとを項目別に分類した。その中から、すぐに取りかかれる改善項目として「合議先をわかりやすくする」と「操作方法をわかりやすくする」を取り上げた。また、時間が掛かる改善項目にはシステムのバージョンアップを伴う場合が多く、こちらはシステム契約業者との打ち合わせを要しながら順次進めていくこととした。

これまでの三次市であれば「マニュアルをポータル内に掲載しているので各自で再度確認してください」と再度職員へ一斉連絡をして終わっていたと担当者は話す。しかし、それでは根本的な問題解決にならない。そこで、今回はトヨタ自動車が改善を行う際に用いる手法の5Why²⁴で考えた。出てくる問題に対して5回「なぜ」を繰り返し考えてみると、いずれも「一目でわからない」ことが問題の本質であったことに気がついた(図3-1)。つまり、せっかく作ったマニュアルだったが人目に付かず、見ても複雑すぎて読んでもらえる資料ではなかったのだ。このことから、一目でわかるマニュアルへ改訂することとした。

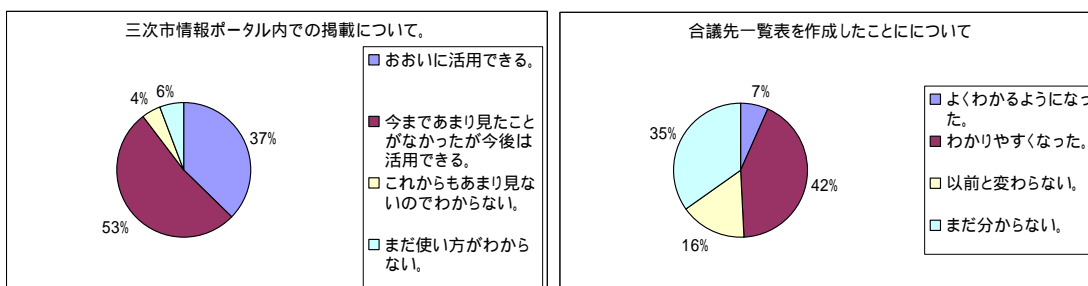
図 3-2 5WHY により問題の本質を求める図



第5節 改善と検証

担当者が作成した従来の規程やマニュアルは、小さな文字が並んだ大容量の文書形式だった。しかし、慌ただしく現場で事務を執る職員にとっては、その都度文章を読む時間は無く一目で判断出来るマニュアルが必要だった。そこで、合議先を一覧表にまとめ、主な項目について決裁者を 印であわらした²⁵。つぎに、操作方法も質問の多かった順に解決方法をまとめた²⁶。さらに、要望の多かったシステム改善についても進捗状況をまとめて職員へ知らせることとした。そして、周知方法にも工夫をした。従来なら一覧表作成した後、総務室から職員へ周知して終わりだが、今回は三次市情報ポータル内へ掲載する前に市長と総務企画部長から決裁事務改善の意義や文書管理システムの有効活用について職員へメッセージを送ってもらった。これにより、職員の改訂版マニュアルへの感心が高まった。市長、総務企画部長の呼びかけのもとに改訂版マニュアルをポータル内に掲載してから1週間後、再び、本庁職員を対象にアンケートを実施した²⁷(図3-2)。

・図3-2 改善後の職員アンケートより



「おいに活用できる」「今まであまり見たことがなかったが今後は活用できる」と回答した職員が90%にのぼった。また、今回は市長や総務部長からも周知してもらったところ、その効果も「自分の目で最後まで確認した」「理解するきっかけになった」を合わせて79%になった。さらに、一覧表を作成したことについても約半数の職員に指示された。

第6節 組織力の向上

改善以前に比して、総務室は契約業者とも定期的に打ち合わせをするようになった。これにより、業者側も三次市の現状を敏感に感じ取ってもらえ対応もより丁寧な対応へと変化してきた。また、電子決裁システム開発を総務室の論理で進めていた内容を改め、今では職員から出された意見の中から優先度の高い順に着手し、使いやすくなるように不具合の調整やバージョンアップに力を入れている。このように、職員の立場に立った改善を心掛ける姿勢へと担当部署の意識が変化した。電子決裁システムのユーザーは市役所の職員。お客様が使いやすいシステムにすることが担当者の務めだという意識に変化したのである。職員にとって使いやすいシステムになったとき、迅速な決裁事務ができ市民への迅速な対応に繋がる。それがコスト面でもファシリティマネジメント面でも効果が上がるのだ。この結果、職員から総務室への問い合わせで初歩的なものは確実に減少し、気がつけば以前のような電話での対応等に割いていた時間が別の業務に使えるようになった。組織としての質が向上し、業務運営の視点が内向きから外向きへと変化した結果だった。

第4章 真の公共経営へ

第1節 マニフェストサイクルの定着

三次市総務室では、開票事務改善の経験からマニフェスト型事務手法を電子決裁事務改善に応用した。システム導入の成果を挙げることを目標に現状把握をおこなったところ、成果を生むどころか「一目でわかりにくい」という課題が明らかになった。この目標と現状とのギャップを埋めるために、従来の文書形式のマニュアルから図表形式のマニュアルへと改めた。そして、総務室からでなく市長から職員へ告知した。トップが姿勢を示すことにより電子決裁事務システムの改善は、総務室だけの課題でなく市役所全体の課題であるというイメージを醸成しやすくなり、改善効果は大きなものとなった(図4-1)。

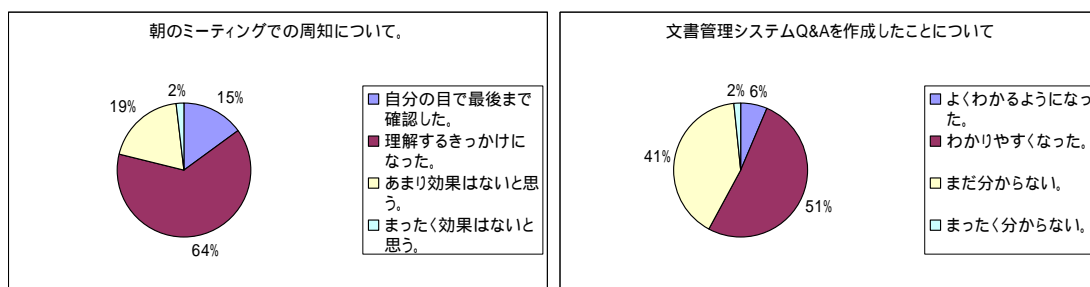
また、今回の検証と改善は電子決裁システム導入後はじめての試みであったが、当初、担当者は「システム導入して未だ3ヶ月。検証はもう少し先で良いのではないか」と考えていた²⁸。しかし、システム導入後はじめておこなったアンケート結果に、担当部署が推進してきた事務手法は否定され、見直す必要を迫られていることに気がついた。

結局、この出来事が引き金となり、担当部署であった総務室はシステム導入効果のチェックを行い、目標から見た改善点を見だし、従来の事務手法にとらわれない画期的な事務手法で改善をおこなった。しかも、改善後直ちに職員の反応をアンケートによりチェックし更なる改善点に取り組み始めた。これこそが、目標を具体的に数値化するからこそ事後検証も可能になるマニフェスト型事務の特徴である。すなわち、計画・実行・検証・改善というマニフェストサイクルが開票事務以外の部署でも事務運営手法として機能した。

失敗を許されない役所仕事は、従来通りに事務処理する手法が確実とされ変化を好まなかった。それゆえ、担当者はこれまで、自らが思考しなくてもよいため思考停止状態であったといえる。ところが、マニフェスト型事務を経験することにより、職員の視点が変化した。在りたい姿すなわち目標から現状を見るように視点が変化したのだ。視点が変化す

れば従来の事務処理手法や組織編成にも疑問を持つようになった。疑問を持つように思考が変化すると行動が変わった。行動が変わると、これまで担当者単独で事務処理するケースが多かった内容でも、組織として事務処理にあたれるようになった。このように、マニフェストによって事務手法が変化し、改善を繰り返すリズムが生まれた。

・図 4-1 改善後の職員アンケートより



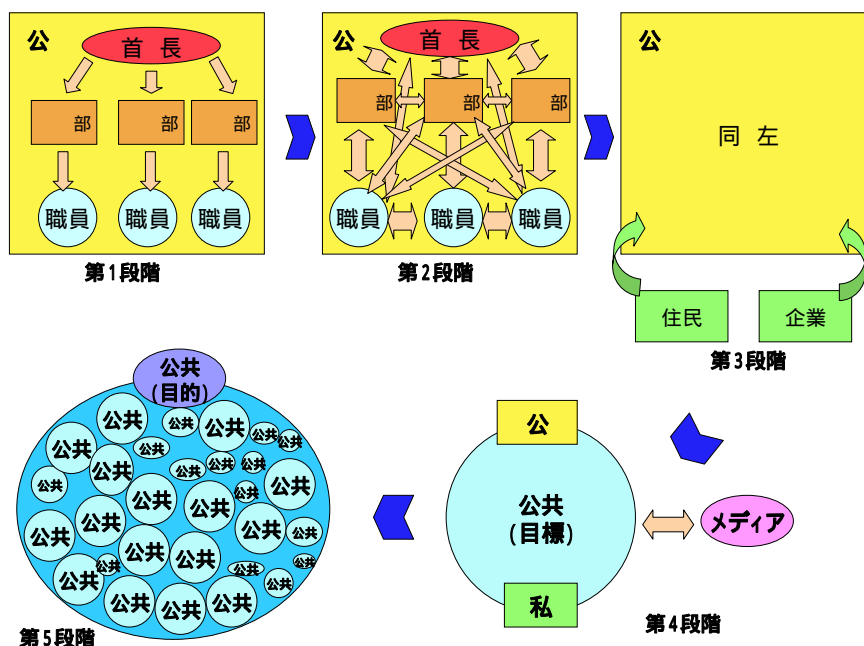
第 2 節 電子化による市役所内の公共経営

不思議なことに、役所内は一つの組織であるにもかかわらず、職員は自分の部署の既得権益を守ることや従来の慣習にとられるあまり、同じ組織の中であって協働という動きはほとんど見られなかった。近年でこそプロジェクトチームによる部課横断がはじまったものの、それまでは強固な縦割り組織を構築していた。先の三次市の場合でも、従来はシステム改善となれば担当者が主に単独で取り組む場合が多かった。

片岡寛光教授は「これまでの政府の行政運営方式を官僚制と呼ぶと、これを改めて、より敏感に民意を反映し、国民への負担を軽減しながら、変動して止まない社会の中で社会のほかの部門や単位と連携、協働しながら着実に社会的ニーズを充足し、新しい価値を創造していくような行政運営方式が狭義の公共経営である」²⁹と述べている。

三次市の決裁事務改善を事例とし、市役所内の協働から公共性の意識が芽生える過程をみていきたい(図 4-2)。第 1 段階では、職員は所属部署の上司から与えられた自分の役割だけを果たせばよい。首長も「この仕事はこの部署」という具合に分けて指示を出す。これまでの三次市は、電子決裁事務の担当者が全て抱え込み、役所内であっても担当者毎あるいは部署毎に縦割りの壁ができていた。第 2 段階では、電子メール等を使用して首長の指示は全職員へ伝わるようになる。逆に職員の意見も市役所内の全職員が把握できる環境にある。これまで縦割り組織でバラバラであった職員が共通の情報を把握することによってチームとして連携しやすくなる環境ができる。三次市の電子決裁事務改善の場合、この第 2 段階にあたる。庁舎内ネットワークを使用して情報を共有し、これまでの縦割りから一気に市役所全体へ改善の取り組みが拡大した。これにより、担当者や担当部署のみで処理をしていた課題について組織の総力を挙げて取り組めた。市役所内によりやく協働が発生した瞬間である。

図 4-2 三次市を例にした公から公共へ、小さな公共から大きな公共への変化イメージ図



第 3 節 真の公共経営にむけて

三次市は電子決裁システムの改善を通じて効果的な事務手法や職員の意識改革に大きな成果を挙げた。しかし、市役所内での協働がようやく発生した段階に過ぎなかったことが判かる。片岡教授のいう「狭義の公共経営」が営まれた段階であったが、教授は、広義の公共経営とそれを実現するための狭義の公共経営の 2 つに分け、その 2 つの公共経営が連動しているとする³⁰。広義の公共経営とは、「社会的存在を共有する人々が、共通する社会的ニーズを充足したり、その他の方法で公共的諸問題を解決するために、公共目的を設定し、実施して、問題の解決を図っていくための集合的営為」であるとする³¹。すなわち、市役所内の改善によって生じた利益は、地域にとっての利益に結びついていかなければならない。図 4-2 の場合、第 3 段階以降へ進化していかなければ真の公共経営の実現とはいえない。

第 3 段階では、公務員ではない市民や企業も参加し、地域に携わるパートナーとして一緒に地域づくりを目指す。第 4 段階では、メディアもそこに参加し、第 3 段階からさらに進んだ地域づくりに取り組むことになる。第 5 段階は、このような小さな公共が種々誕生し、それらが無数に存在しているのが地域であり、一つの自治体であると考えられる。

第 1、第 2 段階は公務員だけの組織だが、これがほとんどの自治体でとられているスタイルである。しかし、今回の三次市の場合、一つの公共体であるはずの市役所内に公共性はなかったのだ。今回の取り組みを通じてようやく市役所が組織として機能を始めた。第 3 段階になると、公務員と市民が一緒に取り組むようになる。これが、本来の新しい公共性が生まれる瞬間である。従来は、国や自治体が担うという考え方にたっていた³²。こうした今までの公のみの思想にはなかった公と私の協働が生まれる瞬間でもある。同じ地域で生活する者同士が一つの目標に向かって、協働して取り組んでいくことこそ新

しい公共性が生まれる瞬間である。

マニフェスト型開票事務を通じて、公と私との協働による新しい公共を経験した。これまで、公務員は役所という同一組織にしながら、自分の部署以外は、まるで他の組織であるかごとく距離があった。このような認識を持つ職員が開票事務改善を通じてはじめて役所内で公共性を実感したのである。この役所内で本来あるべき公共に職員はようやく気付き始めた。この小さな気付きが役所の中で協働を生み、新しい公共を創り、他の組織との新しい価値の創造へと拡大することとなる。すなわち、マニフェスト型行政事務の実行が公共性を気付かせるツールになったといえる。三次市職員は開票事務の改善で経験をしているにもかかわらず開票事務以外の役所事務においては公共性がなかった。電子決裁事務システム導入の真の目的は、インターネットを通じて市民と市役所、市役所と他団体などがネットワークを構築し、相互に便利な社会を構築することであり迅速な情報伝達が不可欠となる。そのために決裁事務を電子化して効果的な事務処理を求めたのだ。職員はこの目的を理解し、自分の職務が市役所内の職務と連動し、それが地域と連動していることを認識する必要がある。そのことを意識するツールとしてマニフェストという考え方を使用すれば解りやすい。自治体は遙かなる目的の実現のためにある。その目的を達成するために具体的な数値目標を掲げて一つずつ課題に取り組むことが、やがて、真の公共経営を実現可能なものとする。

1 『市民発.e-都市みよし』三次市作成、2005年12月。

2 同上。

3 三次市総務室職員へのヒアリングより（2008年7月4日）。

4 『2006年度三次市一般会計予算書』。（2006年3月、三次市）。

5 業務委託契約書を参照。これに予算書より「文書保存用箱購入費」を含んだ額。

6 546人×2時間×3回×3,728円。3728円は職員の平均時給額（『一般会計予算書 給与明細書 2 一般職（1）総括』を参照。職員手当の内「時間外勤務手当」および「退職手当」は除いている。1年間勤務日数は240日（休日は125日）とし、1日労働時間は8時間で計算した）人数は3回の出席者数の平均値。

7 光熱費等のその他諸経費については省略している。

8 三次市総務室職員へのヒアリングおよび三次市事務文書システムを確認（2007年7月4日）。

9 『事務決済についての課題&提案に対する対応』（2007年7月2日、総務室）より。

10 筆者がおこなった2007年7月6日の「あんしん建設室」担当者へのヒアリングより。

11 546人×2時間×3回×3,728円。3728円は職員の平均時給額（『一般会計予算書 給与明細書 2 一般職（1）総括』を参照。職員手当の内「時間外勤務手当」および「退職手当」は除いている。1年間勤務日数は240日（休日は125日）とし、1日労働時間は8時間で計算した）人数は3回の出席者数の平均値。

12 同上。

13 筆者がおこなった2007年7月6日の「みらい都市室」担当者へのヒアリングより。

14 三次市職務規程より1年間勤務日数は240日（休日は125日）とした。

15 同上。

16 筆者がおこなった2007年7月6日の「会計室」担当者へのヒアリングより。

17 会計室データより、購入単価をA4：1200円（500枚×5冊）、A3：1470円（500枚×3冊）、B5：950円（500枚×5冊）、B4：1825円（500枚×5冊）。これにより、平均額は1361円となるが、使用は大半がA4サイズ用の用紙であるため、A4の単価を採用した。

18 三次市と早稲田大学マニフェスト研究所が2007年7月2日～13日までの12日間合同で行った評価検証。

19 三次市建物総合損害共済委託申込承認明細書より。

20 減価償却後残高等が不明のため財政部課税課資産税グループに確認し、「全国地価マップ」<http://www.chikamap.jp/>より市役所本館前の路線価（75,600円/m²）を参考とした。

21 三次市ホームページで公表している本庁舎内勤務職員数（2007年7月6日現在）。

22 『事務決済についての課題&提案に対する対応』（2007年7月2日、総務室）より。

23 『三次市事務決裁規程』（平成16年4月1日）、『三次市文書取扱規程』（平成19年3月30日）、『三次市文書管理運用マニュアル』。

(平成19年3月19日) 文書・資料等の処理フロー図(収受編)(起案編)(公印申請編) 修正決裁(承認)・差戻しの仕方、
決裁ルートの設定の仕方。文書管理システム操作研修テキスト【管理職以上用】。

- 24 若松義人『トヨタ流最強の社員はこう育つ』2003年(成美堂出版)56頁。
25 三次市情報ポータル内『三次市事務決済規程』より。
26 同上。
27 『三次市文書管理システム改善アンケート』7月13日に庁内メールにより企画調整Gより部長・室長・支所長・GM・MTへ送付。
実際に文書管理システムの利用者は、本庁465人(市長・副市長2・教育長含む)支所102人の合計567人。今回のアンケート回答権を得た職員は4役を除く部長以下の職員563人、回答数7月25日現在335人(有効回答数334人)。
28 筆者がおこなった長田GMへのヒアリングより。2007年7月25日。
29 『早稲田パブリックマネジメント第1号』2004年(日経BPムック)10頁。
30 同書、10頁。
31 同書、10頁。
32 松下啓一『新しい公共と自治体』(信山社、2002年)12頁。

・参考文献リスト

- ・吉田善明(1991)、『公職選挙法の解説』、一橋出版。
- ・抱喜久雄・野畑健太郎・吉川智編(2004)『新・初めての憲法』、法律文化社。
- ・松本保美(2003)、『理論とテクノロジーに裏付けられた新しい選挙制度』、木鐸社。
- ・岡本正耿(2003)、『経営品質入門』、生産性出版。
- ・上田貞次郎(1925)『商工経営』、千倉書房。
- ・片岡寛光(2002)、『公共の哲学』、早稲田大学出版部。
- ・片岡寛光(2003)、「公共経営とは何か」『公共経営リサーチ論文シリーズ』、早稲田大学大隈記念大学院公共経営研究科。
- ・松下啓一(2002年)『新しい公共と自治体』、信山社。
- ・ウォルター・リップマン、矢部貞治訳(1957)『公共の哲学』、時事通信社。
- ・奥野信宏(2006)、『公共の役割は何か』、岩波書店。
- ・金澤史男(2006)、「新しい公共空間の形成は実現するか—財政危機下の地方行革」『地域政策 夏季号 No.20 地方行革』、公人の友社。
- ・齋藤純一(2000)『公共性』、岩波書店。
- ・尾林芳匡(2006)、「公務・公共サービスの民営化にどう対抗するか」『自治と住民10月号』、自治体研究社。
- ・小林武、見上崇洋、安本典夫(2005)、『「民」による行政 新たな公共性の再構築』、法律文化社。
- ・加茂利男、大西仁、石田徹、伊藤恭彦(1998)、『現代政治学 新版』、有斐閣。
- ・岸本哲也(2003)、「政策の透明性の増加はなにをもたらすか?」『公共政策研究第3号』、有斐閣。
- ・斉藤孝(2006)『アイデアを10倍生む 考える力』、大和書房。
- ・遠藤功(2005)、『見える化』、ベクトル印刷。
- ・北川正恭(1999)、「情報公開と地方自治」『地域政策研究第8号』、ぎょうせい。
- ・北川正恭(2004)、『生活者起点の「行政革命」』、ぎょうせい。
- ・北川正恭、岡本正耿編著(2006)、『行政経営改革入門』、生産性出版。
- ・熊坂伸子、本吉達也、熊坂義裕(2003)『自治体経営革命 地方から考える市民の責任・首長の使命』、メタモル出版。

- ・若松義人(2003)、『トヨタ流最強の社員はこう育つ』、成美堂出版。
- ・自治分権ジャーナリストの会編著(2003)、『三位一体改革とマニフェストが日本を変える』、公人の友社。
- ・『早稲田パブリックマネジメント第1号』(日経BPムック、2004年)。
- ・井熊均(2003)、「電子自治体の推進には住民の声を反映すべき」『全国自治体のIT戦略 加速する行政の電子化を点検する』、日本経済新聞社・日経産業消費研究所。
- ・稲生信生(2004)、『自治体改革と地方債制度 マーケットとの協働』、学陽書房。
- ・岩本信博(2006)、「市民と行政の約束制度を導入」『月刊地方自治職員研修3月号』、公職研。
- ・FM推進連絡協議会編(2003)、『総解説ファシリティマネジメント』、日本経済新聞社。
- ・北村喜宣(2002)、『政策法務がゆく！ 分権時代における自治体づくりの法政策』、公人の友社。
- ・経営品質協議会(2006)、『経営品質協議会経営革新の基礎 人材育成プログラム』。
- ・経営品質協議会(2006)、『経営品質協議会経営評価の基礎知識 人材育成プログラム』。
- ・C・I・バーナード(1956)、『経営者の役割』、ダイヤモンド社。
- ・ジェフリー・A・クレイムズ(2005)、『ジャック・ウェルチ リーダーシップ4つの条件』、ダイヤモンド社。
- ・ジェフリー・L・セグリン(2004)、『正しいこと』、ダイヤモンド社。
- ・篠原一(2005)、「戦後の地方政治と市民自治」『自治総研VOL.31』、地方自治総合研究所。
- ・シビル・チョウドリ(2001)、『シックスシグマ』、翔泳社。
- ・ジャネル・バーロウ、クラウス・モレル、井口不二男訳(1999)、『苦情という名の贈り物』、生産性出版。
- ・ジョン・P・コッター、黒田由貴子監訳(1999)、『リーダーシップ論』、ダイヤモンド社。
- ・神野直彦(1999)、『地方自治体壊滅』、NTT出版。
- ・総務省統計研究所HP：<http://www.stat.go.jp/training/toshokan/faq24.htm>
- ・早稲田大学マニフェスト研究所HP：<http://www.senkyo.janjan.jp/special/innovation.html>
- ・早稲田大学マニフェスト研究所HP：
<http://www.waseda.jp/prj-manifesto/sanngiinnccyousaqaiyou.pdf>
- ・早稲田大学マニフェスト研究所HP：
<http://www.news.janjan.jp/election/0703/0702270753/1.php>
- ・福島民友HP：<http://www.minyu-net.com/osusume/07saninsen/news/0711/news2.html>
- ・産経新聞茨城版 <http://www.sankei.co.jp/chiho/ibaraki/061210/ibr061210001.htm>
- ・自治体情報政策研究所 <http://www.jj-souko.com/localgov/contents/c024.html>
- ・信濃毎日新聞 http://info.shinmai.co.jp/2006chijisen/2006/07/21_001989.html
- ・Japan.internet.com <http://japan.internet.com/public/news/20020320/5.html>
- ・衆議院ホームページ
http://www.shugiin.go.jp/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/1DA0D72.htm 2006年12月29日
情報取得。
- ・シンクタンクせとうち総合研究機構のホームページ <http://www.dango.ne.jp/sri/maslow.htm>
- ・総務省ホームページ http://www.soumu.go.jp/menu_04/k_houan.html 2006年12月29日情報取得。
- ・総務省「合併相談コーナー」 <http://www.soumu.go.jp/gapei/>
- ・総務省統計研究所 <http://www.stat.go.jp/training/toshokan/faq24.htm>
- ・日本インターネット新聞社 <http://www.janjan.jp/election/0610/0610160857/1.php>