



**2004年度版 日本経営品質賞
地方自治体 読替版**

2004年6月

日本経営品質賞委員会

1. 今なぜ行政を経営品質の視点で見るのか～構想実現に向けた組織変革

本来の「自治」とは、その地域に住み生活を営んでいる人々が、お互いの協働によって「住んでいて良かったと感じることのできる地域を創っていくこと」ではないでしょうか。また、それは日本人であることの誇り、日本に住むことの満足感にも帰すべきものと考えられます。

しかし、高度成長の中で、これまでの自治のあり方は、「地域創造」という公共サービスの多くを地方自治体が担ってきたことから、「公共の仕事は行政が提供してくれるもの」という固定的な考え方が、地方自治体職員、住民の双方に出来上がってしまっているのが現状です。このことが、納税者である住民は当然のこととして、サービスを受ける権利を主張する一方、地方自治体職員は、自分達こそが唯一質の高い行政サービスを提供できると思い込んでいることも事実でありましょう。

こうした考え方は、住民の価値観の多様化、地方自治体行政への関心の高まり、地方分権の重視、低成長経済などの環境変化の中で、住民、地方自治体双方の満足度を阻害する根本的な要因にもなっています。特に地方自治体職員が、これまでのやり方に固執し、その中で懸命に努力するだけでは、住民の期待との乖離を大きくする結果を招いていると言っても過言ではありません。ましてや「公共の仕事は行政が提供してくれるもの」という考え方を持ったままで住民の意見や要望を聞き、それに対応しても本質的な課題の解決には至らないでしょう。また、各地方自治体が住民への満足度を誤解し、住民の要求を深く考えずに、住民が要求することに表面的な対応をするだけの動きも多く行われているのが現状です。

このようなことでは「一方的に住民の意識を変えろ」といっているだけで、「公共の仕事は行政が提供してくれるもの」という考え方を変えることは困難であるばかりか、問題をより複雑にしてしまいます。この状況を脱して、お互いの力を最大限に発揮し、公共のサービスを支える新たな自治に変えていくためには、「公共の仕事は行政が主導するもの」、「公共の仕事は行政が提供してくれるもの」というパラダイム（考え方の枠組み）から生じる問題や地方自治体の目指すべき姿を明らかにし、住民や地域の経済を支える企業などにも「地域創造」に主体性をもって参画してもらい、住民の視点に立って対話を進め、地域の人々が「住んでいて良かったと感じることができる地域を創っていく」ことが不可欠といえましょう。

経営品質向上プログラムの考え方に基づく「セルフアセスメント（自己評価）」は、住民主体の新しい自治の実現にむけて、これまで正しいと判断して行ってきた背景にある自らの考え方を自分自身で振り返り、住民と一体となった変革を進めるために、自らの考え方のどこに問題があるか、を明らかにするものであります。この住民の満足度を目的とし、従来のやり方の課題を自ら明らかにし、組織全体の改善・革新に結びつける方法がセルフアセスメントです。

その意味で、経営品質向上プログラムの改善方法であるセルフアセスメントとは、第三者から与えられたり、あるいは指示されたことを実践するのではなく、自らが住民と一緒に考え、これまでの考え方を変えていくための気づきと学習のプログラムといえます。

これまで経営の改善というと、従来は「問題の改善」や、問題が生じた原因となる「プロセスの改善」に焦点が当てられていました。これらの改善の考え方は、従来の枠組みのなかでうまくやっっていこうというものです。特に、地方自治体で改善を行う場合、従来の枠組みの中だけでの改善では、問題を解決することでより厄介な問題を引き起こしたり、逆の結果を起こしてしまったりすることも多いのです。

そこで経営品質向上プログラムが目指すものは、いま問題を起こしているプロセスを生み出した考え方や規範そのものも改善の範囲としているのです。

2. 地方自治体が経営品質向上プログラムに取り組むにあたって

地方自治体が経営品質向上プログラムに取り組むにあたって、まず考えて頂きたいことは、この考え方の本質を深く考えることなく、他組織の状況を見て導入することは、極めて効果のない結果を生むということです。経営品質向上プログラムの中心となっている「アセスメント」を実施するには、自らを深く考えていく能力が前提です。従って、以下に示す考えで取り組むことは、どちらかといえば逆効果を生む可能性が高いといえます。

このプログラムを導入すれば住民の評価が上がるだろう、という期待感から取り組みを始めること

従来の考え方の枠組みの中で、過去の活動や施策、これまで導入した活動等を評価してもらうことによって、これまでの自らの施策や活動を正当化するためにこの活動を始めること

「他の地方自治体より私たちの方が優れている」ということを第三者に評価してもらおうとする、いわゆる政治的な目的でこの活動に取り組むこと

など

こうした考え方で経営品質向上プログラムを導入することは、私たちが目指している「いま問題を起こしているプロセスを生み出した考え方や規範そのものに改善」とはほど遠いものでありますし、当然ですが、目的のないセルフアセスメントを行うことは、意味のある活動ではないと認識しなければなりません。

このことを踏まえ、セルフアセスメントを行うにあたって、考慮すべきことを以下に示します。

(1) 革新の目的を明確にすること

「セルフアセスメントを行えば改善や革新が進む」と考えて、セルフアセスメントを目

的化することは非常に危険です。組織は何のために、何を革新するのか、ということが明確になっていないままアセスメントを行うと、「あれもやっています。これもやっています」ということのみを評価することになります。これでは何が問題かに気づくことができないのです。革新の目的をはっきりとすること、これが第一の出発点です。

(2) 思考能力を高めること

セルフアセスメントは、前述の通り、問題を深く考える思考能力を持っている、ということが前提になっています。すなわち、他人のニーズの尊重、相対的判断、柔軟性や適応力、公正さ、正確な情報解釈、といった理性的な考えを持っていることが不可欠です。

しかし、一般には、自己の利益追求、自己の正当化や固執、一般論での思考、情報の歪曲、といったことが日常化しています。これは理性的な考えに対して自己中心的な考えと言われるものです。自己中心的な考えのままでセルフアセスメントを行うと、今、実践されている活動や施策等を正当化したり、単に自分の組織の保身に結びつくことが多く、自分自身の問題に気づくことは少ないのです。

(3) 目的実現を阻害する要因を明らかにすること

セルフアセスメントでは、経営全体をシステムで捉え、そのシステムを把握する際に、システムの構成要素を単独で捉えるのではなく、要素間の相互関係に着目してシステムをとらえていきます。要素間の相互関係を明らかにするには、システムの目的が明らかになっていなければなりません。この目的の実現にむけて、決定的に影響を与える要素（促進・阻害）があります。

この阻害要因としては、構造的要因、コスト的要因、プロセス的要因、文化的要因が考えられます。

構造的要因の変革は、合併や買収、統合や分析等が行われます。

コスト的要因の変革は、撤退、製品廃番、変動費削減、固定費圧縮等が行われます。

プロセス的要因の変革は、企画プロセス、業務プロセス、顧客関係プロセス、支援プロセス、の欠陥に対するプロセス改善が行われます。

さらに、その背景となる文化的要因にも着目する必要があります。組織のマネジメントのスタイルが支配統制的であったり、意思決定の根拠が曖昧であったり、あるいは評価が不透明であったり、という問題がある中では、まず、組織のものの見方、価値観の変革を行わなければなりません。

(4) 革新を阻害する文化的要因も考慮すること

構造的要因やコスト的要因は、比較的目に見えやすい要因であり、人々の理解も得やすいため、従って変革も行いやすい特徴があります。しかしこれらは、原因でなく物事の結果であり、従って対処療法的な改善になってしまい、本質が変わらない結果に終わってし

まいます。

プロセスの要因は、学習や経験を積んだ人々でないと、プロセスの概念が共有化できておらず、なかなか理解と共感を得るのは難しくなります。例えば、企画プロセスについても、慣習的で決まりきった企画でよしとしている会社や役所の人に、徹底的にアイデアを出し合うような「企画プロセス」はイメージできません。

さらに、文化的要因に至っては、日ごろから自覚することのない無意識の習慣になっているので、その存在にすらわからない場合が多いのです。成果を出すことよりも上司の顔をうかがうことが尊ばれる会社では、顧客をそっちのけで誰もが上司に気を使います。

経営品質向上プログラムをこれから導入しようとお考えの地方自治体の組織では、共通してこの文化的要因の変革が求められます。文化的水準には、明文化されているビジョンやミッション、観察できる物事の決め方やコミュニケーション、目に見えない無意識に人々を支配している価値観やものの見方、の3階層があるといわれています。こうした文化的要因を十分に理解することが必要です。さらにこの3つの階層をバラバラに変革するのではなく、整合性をもって進めなければなりません。

3. 変革の考え方～意識、態度、行動

地方自治体におけるセルフアセスメントでは、組織変革の視点を正しくとらえる必要があります。以下に組織変革に重要な視点を示します。

(1) 思考前提の変革

経営品質向上プログラムの考え方は、単にこれまで民間組織の行ってきたことを地方自治体に導入するものではありません。民間組織でも、「利益の極大化」や「コストの最小化」といった固定的な考え方を目的としている場合には、倫理性の欠如や顧客無視、従業員軽視などにつながります。経営品質向上プログラムが求めているものは、こうした固定的な考え方に気づき、それを組織全体で変革していこうとすることです。つまり、従来の固定的な考え方にもとづく経営観を否定するところから始まります。

(2) 行政運営への難しさと全体的思考からの変革

地方自治体は担当する領域が広く、事業は細部に部門化されています。同時に、民間組織ではできない領域までを担当していることも無視できません。従って、事業の企画運営およびその改善・革新に際しても、単純に、民間組織の考え方を導入するのではなく、極めて広範囲の多様性と変動性を長期的観点から検討しなければなりません。そういう観点からすれば、民間組織以上にこの考え方をそのまま導入することは難しいかもしれません。

また、従来の企業経営という観点からすれば、「民間企業の経営」の方があたかも進んでいるかのような思い込みがなされてきたと言っても過言ではありません。これまで議論されてきた内容は、全社的な品質管理、管理会計、目標管理など、いわゆる「手法」でした。

しかし経営品質向上プログラムは、「手法」のみを推進するものではなく、多様性と変動性が重層化する複雑な状態を認識し、全体的な状態を改善・革新しようとするものです。そうした意味で、経営品質向上プログラムは、全体的思考が求められる地方自治体組織には、むしろ適したシステムといえましょう。

(3) 思考プロセスの変革

従来の企業経営からの「手法」の導入は、地方自治体職員にとっては目的が不在で、単なる部分的な効果しか期待できない面が多かったと思います。理念なき内部の効率化は、職員の意欲を減退させる以外の何ものでもありません。また、強制的な手法の押しつけも、不快感を芽生えさせることにもつながってきたのです。

「目標管理」にしても、本質を無視して導入した結果、単なるノルマ管理となってしまった例が多いといっても過言ではありませんし、単なるコストの削減だけが目的化し、本来行うべき地域への価値提供を行わずにいることは本来的ではありません。

地方自治体は、非常に複雑な問題への対応であるがゆえに、全体的思考が必要です。そのような思考法とプロセス（自己組織化やデュエテロ学習などといわれているものです）を共有化することが不可欠なのです。その意味からも、全体的思考を進めるために「経営品質向上プログラム」の概念およびセルフアセスメントを導入することが、重要なものでありましょう。

(4) 気づきによる自己変革

従来の企業経営からの「手法」は、いわゆる「課題解決型」であり、職員個々人の思考前提そのものを変革する意図や効果は極めて薄いものでした。「経営品質向上プログラム」の本質は、組織を変革するためには、まず「自分自身を変革しよう」とするものです。原点は、「気づきによる自己変革」が基本であり、この気づきの拡大が企業や地方自治体、学校や病院を変革していくことを意図しているのです。

職員が自己変革することによって初めて、「住民を顧客ととらえること」についても、自ら話し合う風土が形成されるでしょうし、「無理やりやらされている」従来の手法から脱して、自律的な改革が可能になるものと思われます。

4. 地方自治体がアセスメント基準をみる際の留意点

(1) 競争の考え方、顧客の考え方、変革、の考え方

地方自治体に経営品質向上プログラムを導入するにあたって、日本経営品質賞のアセスメント基準に示された内容を地方自治体が実践するには、意味解釈が必要となる場所があります。地方自治体のアセスメント基準における顧客、競争、変革に関する考え方は、以下の通りです。

<顧客の考え方>

地方自治体でセルフアセスメントを行う際に、「顧客」を単に「住民」と置き換えることはあまり意味がありません。というのは、地方自治体における顧客は「当該サービスを受ける人」ばかりでもありませんし、サービスを受けずに税を支払う「納税者」もいるからです。したがって、一概に住民＝顧客と単純に考えることは正しくありません。大切なことは、地方自治体の「組織の使命」を明確にして、その使命と一致する期待やニーズを持っている人を顧客と考えます。ここでの組織の使命とは、単なるお題目や紙に書かれた形式的なものでなく、組織の有能性を保障しているか、または組織が対応できる領域を明確にしたものでなければなりません。つまり、顧客を単純に住民とするのではなく、顧客の概念をいかに効果的に創造するかが重要であるといえます。

<競争の考え方>

民間組織における「競争」とは、同業他社や価値を提供する上での競合者を意味しますが、地方自治体においては、このままの解釈では難しいところがあります。地方自治体の合併、地方分権の進展や健全な地方財政の再建を考えますと、これまで地方自治体が分担していた領域を、他の地方自治体や民間組織、さらには住民に代替してもらう方向に進むものと思われます。そうすると自組織の独自性を発揮し、機能を遂行できるかが重要になります。地方自治体はそれぞれ置かれている状況が異なっています。それを考慮せず、他の地方自治体や類似の業務を行っている民間企業と比較し、それを上回る能力を身につけることを目指しても有効でない場合が多いのです。顧客価値を実現するどこにもない独自性を発揮できるかの競争と考えることも必要といえます。

<変革の考え方>

経営品質向上プログラムでいう「変革」とは、「地方自治体におけるこれまでの組織や思考、考え方」をベースとしたものを意味していません。地方分権を推進する意味で、既存の規則や過去のやり方、慣習に固執することなく、新しい自治を目指し、複雑な問題を社会全体の思考から少しでも良い「状態」にするために、住民や地域企業、そして、地方自治体がいっしょになって、新しい組織体制、役割分担、意識をどう創り上げるのかを考え続ける組織と人の変革を目指しています。

(2) 各カテゴリーの理解を深める

地方自治体がアセスメント基準を理解する上で重要なポイントを以下に示します。

カテゴリー 1 経営幹部のリーダーシップ

アセスメント対象の組織のトップ（個人または複数の意思決定者）が対象になります。従来の地方自治体の役割、法律、規制、慣習の中での発想でなく、組織の価値観（志と構

想)を明確にし、変革能力を高めるための方向性を示し、全員がそこに向かっていく状態をつくるためのシステムを求めています。

カテゴリー 2 経営における社会的責任

どのような事業を行うにせよ、事業には社会に迷惑をかけてしまう側面が必ずあります。特に、新しい試みは倫理の問題を含め、予想が難しいマイナスの面も持ち合わせます。公務員として決められた倫理さえ守っていれば、という考えが大きな社会的問題を引き起こす可能性があると考え、社会変化に伴う社会責任を追及する必要があります。

また、地域の会社や住民に、行政が担ってきた役割を分担してもらうことを前提とした場合、地方自治体職員自身も、個人として保有している能力を地域に積極的に還元することが求められます。こうした意図を理解し、地域に個人として貢献することを職員に動機付けることを求めています。

カテゴリー 3 顧客・市場の理解と対応

顧客や市場は絶えず変化し、その期待や要求もいつまでも同じではないという考えに基づいており、顧客を絶えず理解し直す仕組みを重視しています。

また、顧客に誠実に接し、期待に応える姿勢を積み重ねることで、顧客との信頼関係が構築されます。小さな約束を何度も確実に守ってくれると信用が高まり、やがてそれが大きな約束となります。その約束を守っていくことでより大きな信頼につながります。こうした信頼関係を高めていく努力を求めています。

カテゴリー 4 戦略の策定と展開

事業計画をつくることが戦略ではありません。組織の価値、志や構想を効果的に実現する道筋を考えることが戦略です。志や構想がないところに戦略は存在しません。そこには単なる管理と統制があるだけです。独自の能力を見極め、構想という目的を一番うまく実現するために、何にどれだけ時間を配分するかを決めるプロセスを求めています。

カテゴリー 5 個人と組織の能力向上

組織は人によって方向づけられますし、運営もされています。さらに第一線の業務も人によって行われています。つまり、組織は人が中心となって営まれています。組織を素晴らしいものにするのも、悲惨なものにするのも、そこに集う人々の倫理や思考水準によって決まってしまう。多くの地方自治体の場合、法律で定められたことだけが仕事であり、それに疑問を感じないで漫然と続けています。変革を進めていく能力を考えた場合、その組織で働く人々が個人として深く考える力があるかが重要です。今の業務を行うための技能を高める教育も重要ですが、それ以上に深く考える人の育成を重視しています。また、個人の考えをもとに組織での集団思考が十分に行えるシステムを求めています。

カテゴリー 6 顧客価値創造のプロセス

地方自治体では、事業計画の作成とその事業の実施を通じて、顧客に価値を提供しています。事業計画は、「商品の企画」であり、事業の実施は、「商品の提供」と位置づけられます。事業計画と実行のプロセスは、組織の能力を考慮し、独自の考え方や戦略に基づいて個性的に作り上げるもの、と位置づけています。プロセスのあり方は、顧客の価値を基本としていなければなりません。顧客の価値を明確にして、独自の組織能力を生かしたプロセスの構築を求めています。

顧客価値創造のプロセスは、さまざまな協力者に支えられて実現しています。事業計画の企画と実施には、協力関係にある組織や人々との関係のなかで上下関係を作らないことが重要です。対等な立場でより良くするために深く考え、対話を重ねることを重視しています。

カテゴリー 7 情報マネジメント

組織経営にとってどのような情報が重要なのかを明らかにする基準に着目しています。組織が担当する事業の性格を認識していなければ、どのような情報が重要か判断することができません。顧客価値を中心にした経営を行うのであれば、「顧客に関する情報」が中心になっていなければなりません。組織が行う事業の性格をとらえ、組織目的にあった情報の選択を重視しています。

カテゴリー 8 活動結果

地方自治体において、財務の成果をどのようにとらえるかは、非常に重要な問題です。経営品質向上プログラムでは、財務の結果を高めることを目的としているのでなく、顧客満足や社員満足こそが目的と位置づけ、利益はそれを実現するための手段と考えています。

利益を生み出すことを目的としていない地方自治体にとって、顧客満足や社員満足を、限られた財源で実現する際に、どのような財務的視点と指標を持つかを深く検討することを求めています。どこでも使うような財務指標を示すのでなく、組織目的と結びついた独自性のある視点を強く求められます。

5. アセスメントをする際の留意点

民間組織でも同じことが言えますが、地方自治体でアセスメントを実施する際に、特に留意すべき点を以下に示します。

(1) 「非常に複雑な問題」を取り扱っているということを前提にしている

私たちがいかに努力していても、「正しい」意思決定を行うために、十分な情報や知識が

得られなかったり、過去に経験を持ち合わせなかったりするような状況があります。

意思決定を行う状況が単純であればさほど問題はありませんが、意思決定が求められている問題の構造が複雑という場合、もしくは、問題そのものが時間の経過とともにめまぐるしく多様に変化するという場合、の2つの場合にはよく考える必要があります。

問題の構造が複雑な場合は、問題の構造を厳密に分析して問題をつくっている要素間で、影響を与え合う相互作用を明らかにすることで、ある程度確実な予測を立てることができます。

しかし、時間の経過とともにめまぐるしく多様に変化する場合には、難しくなります。というのは、いくら分析しても将来の状況を正確に予測することができないからです。しかしながら、こうした状況でも意思決定を行わなければならないのです。すなわち、状況が明らかになった時点では、問題が変わってしまうかもしれないということがあるため、意思決定時点で何をもって判断すべきかがわからないのです。

政府、都道府県、市町村、病院、学校、大企業などは、常に多くの「非常に複雑な問題」に直面しており、予測もつかない状況で意思決定を迫られているのです。こうした問題に正しく結果を導く唯一の方法は、社会全体の最適化を考えていく「全体思考」をすることと考えられます。

(2) 地方自治体では単純化して対処するのではなく、社会全体を見る視点が重要になる

地方自治体におけるセルフアセスメントでは、地方自治体が「非常に複雑な問題」にどのように取り組んでいるか、その取り組みの状態を正しく把握することが重要になります。先に述べたとおり、単純な問題や構造的に複雑な問題に対しては、私たちはそれを克服する思考や知恵をもっていますし、その知恵を習得することも可能です。

しかし、時の経過とともに変化する「非常に複雑な問題」に対しては、対処の仕方そのものを変えなければ、いっこうに問題を解決することはできません。「非常に複雑な問題」は規則性がないため、今までの思考や知恵を活用した標準的解決法での対処は難しくなります。問題それぞれに応じた解決方法をそのつど創造していくことで、より将来にふさわしい問題解決が可能になります。

また、非常に複雑な諸状況を把握し、問題解決に結びつけ、成果を上げる活動能力が十分に備わっていないことも事実です。実際に問題解決のために行った活動によって、予期せぬ「副次的効果」が発生し、それを取り除くことがさらに厄介になってしまうということもあります。私たちの社会は、多くの問題を解決しようとするほど、さらに大きな問題を作り出してしまう性格をもっているのです。

一方、社会に対して面倒な問題を引き起こしている主たるものは、「複雑な問題」や「非常に複雑な問題」を単純化してとらえて対処してしまうことです。問題を構成する要素間の相互作用を無視して特定の原因に結びついたり、問題の構造を単純化したりすることで問題の本質を見ようとしない行為そのものにあるのです。

地方自治体が直面する「非常に複雑な問題」を解決していくには、社会全体の最適化をはかる「全体思考」が不可欠です。したがって、どの程度「全体思考」を持ちあわせているかが組織レベルの判断となり、この考えが日本経営品質賞の評価のレベルと同じ考え方です。

6. 地方自治体が日本経営品質賞に申請する際の注意事項

(1) 報告書に記載されている内容の補足資料

日本経営品質賞は、審査チームが限られた時間の中で審査を行っています。したがって、これまで行われてきた施策や活動に関わる資料等をそのまま送付されても、それを十分に読みこなす時間はありませんし、報告書の内容で本来判断させて頂いております。したがって、報告書以外の参考資料の送付はご遠慮下さい。

(2) 評価レポートの意味合いについて

評価レポートは、申請組織に対して、審査チームが作成し、最終的に日本経営品質賞判定委員会の了承のもとでお送りするものです。また、このレポートは、極めて限られた時間の中で作成されたものでありますし、審査チームは、必ずしも地方自治体の詳細な業務等を把握している方ばかりではありません。従って、たくさんあるコメントすべての内容が、必ずしもフィットするものにはなりえない可能性がありますことをご了解下さい。

(3) 評価レベルについて

日本経営品質賞の審査は、複数の審査員が限られた時間の中で、提出された申請書を十分に読み込み、申請組織が目指すべき方向に対して、どのように変革しているのかを、話し合いの中からその内容を見極め、チームとして現在の変革度合いを決定し、その変革の度合いを今後さらに一歩進めるために何をすべきなのかを、「強み」と「改善に向けての提言」の2つの領域からコメントするものです。従って、評価レベルについては、長い時間をかけてじっくり組織をみてレベルをつけるものではなく、あくまでも書類を見る中から判断するものであることをご了解下さい。

7. 本件に関する問い合わせ先

日本経営品質賞委員会 アドミニストレーション

〒150-8307 東京都渋谷区渋谷3-1-1 (財)社会経済生産性本部 内

:03-3409-2641 FAX:03-3409-1167 Email: mail@jqac.com