

## 組織マネジメント向上を指向するアクションリサーチ —広島県竹原市役所のアドバイザーとして—

佐藤 幹

福山平成大学経営学部経営学科

**要旨：**竹原市役所の行財政アドバイザーとしての活動の機会を活かして、これまで行ってきた筆者の役所組織のマネジメントの研究成果である効果的なマネジメント手法の導入を試行している。最も有効と考えているのは歳入歳出予算の最小単位である予算見積書をベースとする行政評価で、経営予算とも呼ばれるものである。この手法を行政実務に導入し、その成果を検証するアクションリサーチという方法で研究を行っている。この他、観光関係の新規事業立ち上げのためのプロジェクトチームの育成・指導や幹部職員に映画視聴を行わせる研修等を通じて人材育成も行っている。

**キーワード：**アクションリサーチ, 予算改革, 行政評価, 組織変革, 自治体, 人材育成

### はじめに

筆者は長年にわたって行政実務に携わった後、日本の地方自治体の役所組織のマネジメント向上のために、文献研究、定性的研究及び定量的研究を行ってきた。近年は成果を上げているとされる広島県庁の組織マネジメントが如何になされているかに焦点を当てた定性的研究を重点的に行っている。

本稿は筆者が、広島県竹原市役所の「行財政経営改革強化アドバイザー」(以下、アドバイザー)としての活動をアクションリサーチとも捉え行っているのもので、その途中経過を報告するものである。

アドバイザーに就任したきっかけは、2019年4月下旬に竹原市の財政課長から副市長とともに研究室を訪問したいという電話からであった。5月中旬に訪問を受けアドバイザーに就任することへの打診受け、また、もう1名アドバイザーを頼みたいので、推薦して欲しいとのことで、適任と考える方2名の氏名をあげておいた。その後、再度の訪問を受けアドバイザー2人の役割分担の案を示されたので、これに同意し、6月上旬にもう1人のアドバイザーと副市長、財政課長他で協議の場を持ち、7月上旬に市長から委嘱状を受けたものである。

## 第1節 先行研究

本節では先行研究の概要について述べる。

### 第1項 役所組織のマネジメントに関する先行研究

役所組織のマネジメントに関する先行研究は「引用・参考文献」掲げた筆者の論文等が主なものであるが、本稿の目的に焦点を当てた場合には以下のことが重要である。

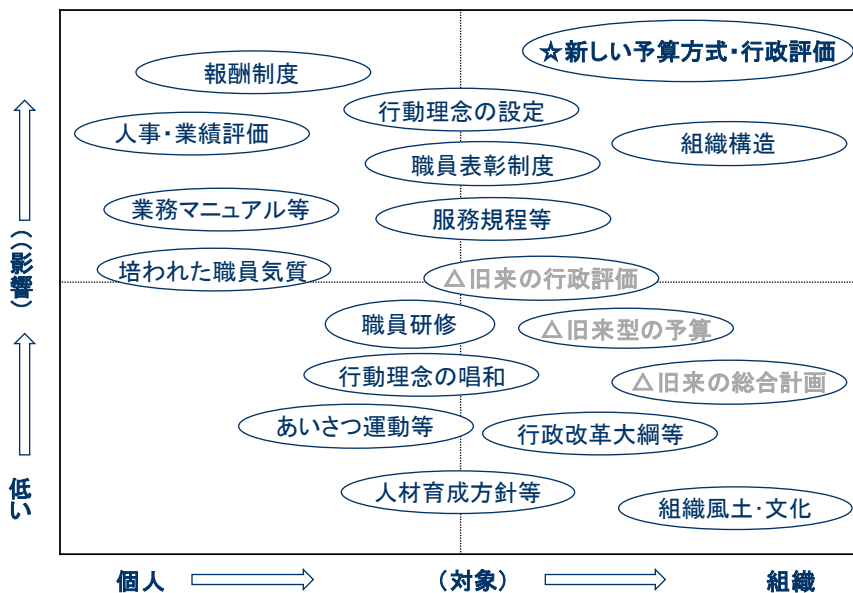
佐藤（2013）及び同（2014）で得られ、同（2017b）における質問票調査で採用した関係性の一部は、次のとおりである。

- ①総合計画のうち実施計画を毎年ローリングさせ、予算編成の指針としている自治体の組織業績は高い
- ②実施計画事業に数値目標を設定している自治体の組織業績は高い
- ③枠配分方式の予算編成を行っている自治体の組織業績は高い
- ④行政評価の一義的な実施目的を目標数値による事務や事業のマネジメントであると考えられる自治体の組織業績は高い
- ⑤活発に議論できるような職場の雰囲気がある自治体の組織業績は高い
- ⑥職員提案の活発な自治体の組織業績は高い

これらは必ずしも有意性をもって採択されたものではないが、分析結果から、「住民人口当たりの職員数が少ない自治体の組織業績は高い」という関係性は示唆された。

また、佐藤（2019b）で得られた知見をもとにさらに検討を加え作成したものが、マネジメント手法の特定要因分布図（図表1）である。

図表1 日本の地方自治体のマネジメント手法



マネジメント手法の特性を考慮して、複数の手法をパッケージとして導入することにより組織のマネジメントが向上、言い換えると行財政改革が成功すると考えている。とりわけ、対象が広く影響の高い「新しい予算方式・行政評価」をいち早く導入することが肝要であると考えている。この手法については徐々に詳細に後述していく。

## 第2項 研究方法に関する先行研究

谷（2004b）、三矢（2002）などにアクションリサーチの定義や分類が詳細に述べられているが、厳密に区別する必要性はあまりないと判断から、松尾（2014）他から、この研究方法の特性を考慮して研究に取り組むこととした。

## 第2節 研究対象・研究方法

本節では研究対象及び研究方法について述べる。

### 第1項 研究対象

対象は広島県竹原市役所の組織である。ここは人口26,000人強を市役所職員約230名で所管している市役所である。

竹原市域は、広島県沿岸部の中央にあり、南は瀬戸内海に面し、他島美を誇るが、東は三原市、西は東広島市に挟まれた、市域の7割を森林が占める場所である。江戸時代は製塩業が盛んであったが、現在は主要産業とおぼしきものはなく、大久野島など観光資源は点在している状況である。

### 第2項 研究方法

本研究ではアクションリサーチによる方法をとる。本稿におけるアクションリサーチとは、「目的・手段論的な合理性を迫及するが、当該組織における歴史的な経緯も重視し、研究対象を理解した上で、変革プロセスに参加することも含むケーススタディ」と定義する。

関連する研究方法としては、参与観察とエスノグラフィーがあるので、3者の関係を以下で簡単に述べておきたい。

参与観察とは、対象組織の活動に加わり、その組織文化・組織風土を直接に感じながら情報収集し、共有されている視点や意味の構造を明らかにしようとする研究方法のことである。具体的には対象組織の中に入り込み、出来事が起きるまさにその現場に身をおき、自分の目で見、耳で聞き、肌で感じた生の体験を基に研究報告をまとめるものである。

次に、エスノグラフィーとは、組織に関する記述的な研究方法をいい、組織の内側に入り参与観察やインタビューなどを通して話を聴き、その組織の在り方や歴史を調査する研究方法である。

したがって、本研究におけるアクションリサーチとは、参与観察及びエスノグラフィーを用いながら、組織変革のプロセスに参加し、さらに変革を促すケーススタディであるということになる。

### 第3節 役所組織の現況

市長との複数回の面談，副市長との度重なる面談や官房3課長（総務課，企画政策課，財政課）へのアンケート調査とヒヤリング等の他，産業振興課の2人の係長からもヒヤリングを行った。

筆者の業務は財政課が調整を行ってくれるので，財政課長と財政係長とは頻繁に会話する機会があった。さらに，副市長とは非公式な場での懇談も行った。これらからの情報による竹原市役所の現況は以下のようなものである。

#### 第1項 市域及び市政に関する特徴

特徴と考えられるのは以下のとおりである。

- 平成の大合併にのらず，以降も合併していない
- 高齢化率が全国でもかなり高く上位に位置している
- 人口が減少し続けている
- これといった産業が見当たらない
- 観光資源が点在していて，隣接する三原市・東広島市よりも優位性がある，したがって工夫した取り組みにより歳入増が図れる可能性がある

#### 第2項 役所組織の特徴

特徴と考えられるのは以下のとおりである。

- 市長は当該自治体の職員であった
- 従前から県庁から数名の職員を派遣してもらっており，現在はその1人は副市長である
- 職員はのんびりしている雰囲気がある
- 市長が交代しても，職員は変わらない保守的な組織風土がある
- 組織のマネジメントが十分でないという自覚はある
- 組合交渉がうまくいっていないようである
- 議会は市長の反対勢力ではなさそうである

#### 第3項 行財政改革に関する特徴

特徴と考えられるのは以下のとおりである。

- 経常収支比率が100%を超えており，来年度以降も改善の見込みなし（財政調整基金を食い潰している），しかし，その他の財政健全化を判断する指標の数値は悪くない
- 税収は減少し続けている
- ラスパイレス指数が県内トップ
- 行政評価未導入
- 総合計画が2層構造（実施計画毎年度策定）
- クレドたる職員の行動指針（市民起点，未来思考，改善意識）は策定しているが，職員が唱和するまでには至っていない

## 第4節 当初の活動とミッションの設定

竹原市役所から正式に依頼された業務とそれに基づく当初の活動の概要を述べる。

### 第1項 依頼された任務

アドバイザーは2人おり、役割分担がある。

筆者に与えられた任務は主に以下の3つである。

- 財政健全化計画の進捗管理及び取組内容の見直しに関する指導や助言
- 財政上の問題点や課題の分析とそれに基づく必要な指導や助言
- 令和2年度当初予算編成に向けた事務事業の見直し等に関する指導や助言

もう1人のアドバイザーは広島県庁で局長等を歴任されて、現在、シンクタンク勤務の方で、その役割は主に以下の3つである。

- 総合計画の各施策分野に掲げた成果指標の達成に資する効果的な事業展開のための指導や助言。
- 行財政経営強化方針アクションプランに基づく取組の進捗管理に関する指導や助言。
- 経営資源（人員や予算）の効果的な配分に関する指導や助言。

### 第2項 当初の活動

8月下旬から本格的に業務に入った。まず、予算編成方針の作成にあつたでの留意事項を指導した。1つは今年度途中からのインセンティブ予算の導入と来年度からの本格的な行政評価実施のためのパフォーマンス・バジェット（Performance Budgeting）の導入であった。これは事業のミッションを明確にし、行政評価のベースとなるように、アウトカム目標の達成に効果的・効率的な予算編成を行う手法のことであり、経営予算<sup>1</sup>を予算編成時点から行うものである。

なお、就任要請があつた5月以来、指導し続けていた岡山県瀬戸内市で毎月実施している市政、特に行財政に関する指標数値の変動を検討するという簡易な行政評価といえるモニタリング手法については、10月から導入済みである。

### 第3項 ミッションの設定

効果的なコントロール手法導入によるマネジメント・システムの組み込み及び新規事業立ち上げのためのプロジェクトチームの育成・指導と幹部職員の研修といった人材育成が、筆者のミッションであると設定した。これは後に観光DMOの設立やPFIの多角的活用を促すことにもつながることになると考えている。

## 第5節 活動・研究の経過

現時点では、行財政改革は道半ばであるが、現在までに行ってきたことは以下のとおりである。

---

<sup>1</sup> 議会議決予算を用いて行政評価できるように再編したマネジメントのための予算。

## 第1項 予算編成方針の明確化

10月中旬に筆者の指導内容を盛り込んでもらった予算編成方針ができあがったので、市長以下幹部が出席する庁議の席と全係長を集めての説明会で30分程度の趣旨説明を行った。

その内容は以下のとおりである。

○今回の台風19号による未曾有の大災害を見ると、遠からずまた、竹原の地に襲来する大災害に備える必要があり、まず、災害対策本部となる市庁舎の早期移転と避難所となる公共施設の補修・補強が喫緊の課題である。市民の「生命・身体・財産」を守ることを強調

○そのためには稼がねばならない。まず、観光振興が重点であること

○しかし、直ぐに歳入が増加するものではない。だから、節約・倹約を行う。経常収支比率が95%になるまでは、身を切る改革を断行する。給与の削減に加え、予算の節減を行う必要があること

○家庭・家計に例えて竹原市役所の現状を表現すれば、「これまでは派手とまではいわないが、けっして慎ましいという生活ではなかった。ところが会社が傾き給料を減らされた。漫然とそれまで通りの生活をしていたら、貯金を食い潰してしまっていた。もうこれ以上貯金が減れば生活できない状況になり、その後、一家離散と向かうことになる。」

○予算編成にあたっては、本来、市役所や地方公務員がやるべき仕事かどうかを原点に返って考え直し知恵を出し、やるべき仕事に絞り込む。すなわちミッション（使命）を徹底的に考え抜き、実際に紙に書いてみて、同僚・上司に「本当にそうか」検討してもらう。

○各課・各係の事業・業務の棚卸を行ったうえで、同じ目的の事業を束ねてみる。これにより、事業・業務の絞込みができるようになる

○以上を踏まえて、アウトカム指向の予算編成を行う。これが「パフォーマンス・バジェット<sup>2</sup>」である。

## 第2項 新規事業立ち上げのためのプロジェクトチームの編成と指導・育成

筆者の指導により新規事業立ち上げのためのプロジェクトチームを編成してもらいその指導・育成を行っている。その趣旨等を企画政策課が作成した資料から抜粋すると、「総合計画に掲げる将来都市像の実現を図るため、若手・中堅職員ならでの新たな発想や感覚などを活かした施策、事業を生み出し、展開することにより、重点的に取り組む施策分野の取組を推進する。そのために副市長直轄の若手・中堅職員（6名）で構成する“稼げるまちづくり推進プロジェクトチーム”を設置する」ということである。

筆者が広島市役所勤務時から培ってきたノウハウとスキルにより、政策形成の仕方のための演習をワークショップ形式の研修という形で開始した。研修開始にあたってはプロフィールシートを作成してもらい、まずメンバーの理解から始めた。

次に、SWOT分析を行わせ、それに基づき自分の所属する係の係長になったつもりで、ミッションを記述して、発表してもらい、ワークシートを用いて政策案を作成するという

---

<sup>2</sup> これについての詳細は亀井（2011）を参照されたい。

組織マネジメント向上を指向するアクションリサーチ

ワークショップを行った。

その後、2回のランチミーティングを挟んで、2回目の研修会で3つの小チームに分けて、竹原市役所主導の観光 DMO の設立、ご当地テーマパーク建設のための PFI による廃校活及びクラウドファンディングによる寄付集めに取り組んでもらうこととした。前の2つは新規事業として予算要求書を作成するようにお願いしている。

図表 2 SWOT 分析の例

新規事業発案のためのSWOT分析

竹原市・市役所及び職員の特徴 財政・組織マネジメントの状況 (内部環境)  他自治体の取り組み 社会・経済の状況 (外部環境)		強み	弱み
		<ul style="list-style-type: none"> <li>①観光資源が注目、観光者数の増加</li> <li>②企業の新たな設備投資</li> <li>③中心市街地整備で人口、出店増</li> <li>④東京オリンピック・パラリンピック開催</li> <li>⑤たまゆらの聖地</li> <li>⑥大久野島のうさぎ人気の増大</li> <li>⑦日本酒がおいしく、「マッサン」のおかげでウイスキーとも関連</li> </ul> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-top: 5px;">                     ◎クラウドファンディング活用                      ○PFIの活用                 </div>	<p><b>(強みを活かしてこの機会に事業を起こす。)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>①町並み保存市域・大久野島などの活用(簡易宿泊、体験、飲食)⇒竹原DMO創設による観光振興の実現</li> </ul> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-top: 5px;">                     ○空き古民家ホテル、大・小久野島でグランピング、寺で断食修行、たまゆら公式ショップ、今井氏陶芸体験、仁賀カフェストリートなど=市有地、施設を活用                      ○インバウンド用ホテル：古民家、農家レストラン、和菓子、カヤック、釣り、うさぎなどをパッケージ化                 </div> <ul style="list-style-type: none"> <li>②設備投資の推進(時限の減税や補助など)</li> <li>③ウサギをテーマにするテーマパーク</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>①若い世代の流出</li> <li>②商店街、中小企業の衰退</li> <li>③高齢化、社会保障費負担の増</li> <li>④温暖化による超大型台風の襲来可能性</li> </ul>	<p><b>(強みを活かして弱みを克服し事業を起こす。)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>①若者へある程度便利な町家暮らし</li> </ul> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-top: 5px;">                     ○空家を無償で取得し、無償で譲渡 + ICT環境整備                      市内で就職、市内で起業を支援                 </div> <ul style="list-style-type: none"> <li>②市内公共交通の集約、充実(MaaS)</li> </ul> <div style="border: 1px dashed black; padding: 2px; margin-top: 5px;">                     ○全域福祉バス：低利用路線バスの廃止→市バス路線維持                      補助金の減→運転士確保→かくや姫号増便→菜市の利便性                 </div> <ul style="list-style-type: none"> <li>③テレビ、youtube広報番組(広域プロモーション)。</li> </ul> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-top: 5px;">                     ○うさぎメインでまちの情報も                 </div>	<p><b>(この弱みに弱みを見せず事業を起こす。)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>①市出身、定住職員の雇用</li> <li>②職員能力向上組織の設置、優れた管理職への育成</li> <li>③地域の元気な高齢者を補助職員へ採用</li> </ul> <div style="border: 1px dashed black; padding: 2px; margin-top: 5px;">                     ○魅力ある職員、魅力ある事業者「人」を発信する。                      公務員PR下手、実際以上に「やってる感」を出す能力                 </div> <ul style="list-style-type: none"> <li>④PFI活用による市庁舎の早期移転、庁舎のミュージアム化による関連収益事業の実施(クラウドファンディングによる寄付金)</li> </ul>	

第3項 職員研修

当初、三重県庁改革の経験者の資料を基にしたパワーポイント資料による通常の研修を実施する予定だったが、組織風土と職員気質から判断して効果的ではないと考えられたため、映画を視聴してその感想と決意をレポートにして提出してもらうという研修を実施することにした。

用いた映画は『生きる』(1952年度作品 監督：黒澤 明 主演：志村 喬 143分)である。その内容は、市役所の市民課長である渡辺は30年間無欠勤、事なかれ主義の“模範的役人”であった。ある日、渡辺は自分が胃癌で余命幾ばくもないと知る。絶望に陥った渡辺は、歓楽街をさまよひ飲み慣れない酒を飲む。自分の人生とは一体何だったのかと考え込んでしまう。渡辺は人間が本当に生きるということの意味を改めて考え始め、そして、初めて真剣に役所の申請書類に目を通す。そこで彼の目に留まったのが市民から出されていた下

水溜まりの埋め立てと小公園建設に関する陳情書だった。この作品は非人間的な官僚主義を痛烈に批判するとともに、人間が生きることについての哲学をも示した名作であるといわれている。提出予定のレポートによりさらに分析を進めたい。

このほか、接した職員にはアウトプットとアウトカムの異同を繰り返し分かり易く説明することを心がけ理解を促している。

#### 第4項 現時点までで判明したこと

予算事業・予算のない業務の整理と事務分担表による事業・業務の棚卸を行った後の予算事業の束ね、つまり経営予算の萌芽であるワーク<sup>3</sup>の実施が行財政改革をする上での基本であることが認識できたこと。加えて、これをもとに経営予算、パフォーマンス・バジェットさらにはプロジェクト・バジェット<sup>4</sup>へと発展させていくことで、行財政改革が進む可能性があると考えている。

また、もう1人のアドバイザーとの協議と財政課職員との議論のおかげで、トップダウンワーク<sup>5</sup>とボトムアップワーク<sup>6</sup>という概念の発見、さらには両方のワークの結果、総合計画や組織機構のねじれが分かり、マネジメントの改善につながるという気づき、加えて、これをサンドイッチ作戦と命名し、新たなシステムと考えることができるのではないかとこの構想を持った。

#### おわりに

竹原市役所における現在の活動は、アドバイザーというより、市長の依頼を受けて副市長とともに臨時的シティアナリストをしているようなものである。しかし、業務マニュアルの整備やグッドプラクティス賞の創設をしようと何回か指導したにもかかわらず、いっこうに作る気配さえない。市長が3年間毎日怒鳴りつけてやっと職員が動くようになるといわれる(西寺, 2004)ことは、全くそのとおりだと痛感している。

さて、最後に今後の研究の展望について書き本稿を締めくくるとしたい。アクションリサーチとして研究を完結させるためには少なくとも3年以上にわたって、経過を観察する必要があり、かつ、何らかの形で効果を判定する必要もある。現在検討中の効果判定の指標としては、毎月集計するよう指導している「気づき・提案」メールの数、業務改善の数と職員アンケートの集計・分析結果の比較(3年に1度程度)である。

今後何年竹原市役所にかかわることができるかは分からないが、何とか行財政改革と本研究を仕上げたい。

---

<sup>3</sup> ワークとは広島県庁で考案された行政評価の手法である。これについては、佐藤 幹 (2019b) を参照されたい。

<sup>4</sup> これについての詳細は亀井 (2011) を参照されたい。

<sup>5</sup> 総合計画中の政策から演繹される各施策にぶら下がる予算事業の妥当性を検討する手法のことである。

<sup>6</sup> 帰納的に予算事業を目的別に束ねていき、施策を支える事業群、さらに政策を支える事業群へとグルーピングを行い、総合計画の妥当性を検討する手法。



## 引用及び参考文献

- [ 1 ] 伊藤克容 (2019) 『組織を創るマネジメント・コントロール』 中央経済社。
- [ 2 ] 亀井孝文編 (2011) 『公会計小辞典』 ぎょうせい。
- [ 3 ] 佐藤 幹 (2013) 『自治体・非営利組織のマネジメント・コントロール—バランス・スコアカードの効用と限界—』 創成社。
- [ 4 ] 佐藤 幹 (2014) 「自治体予算のマネジメント・コントロール・システム化をめぐる問題」 『会計プロGRESS』 第 15 号 38-48 頁。
- [ 5 ] 佐藤 幹 (2017a) 「広島市役所のマネジメントの改善に関する研究—幹部職員等のインタビュー調査結果に基づいて—」 『経営研究』 (福山平成大学経営学部紀要) 第 13 号 59-68 頁。
- [ 6 ] 佐藤 幹 (2017b) 「日本の地方自治体におけるマネジメント・コントロール技法等の有効性に関する実証分析」 『公会計研究』 第 18 巻第 1 号 14-28 頁。
- [ 7 ] 佐藤 幹 (2018) 「都道府県におけるマネジメント・コントロール・システムの適用状況に関する若干の考察」 『経営研究』 (同上) 第 14 号 97-105 頁。
- [ 8 ] 佐藤 幹 (2019a) 「広島県庁の組織パフォーマンス向上に関する研究—幹部職員等へのインタビュー調査結果に基づいて—」 『経営研究』 (同上) 第 15 号 165-175 頁。
- [ 9 ] 佐藤 幹 (2019b) 「地方自治体への管理会計適用の限界と可能性—マネジメント・コントロールの視座から—」 『産業経理』 第 79 巻 第 2 号 36-48 頁。
- [ 1 0 ] 谷 武幸編著 (2004a) 『成功する管理会計システム—その導入と進化』 中央経済社。
- [ 1 1 ] 谷 武幸 (2004b) 「自治体におけるバランス・スコアカードの導入」 『企業会計』 第 56 巻 第 10 号 4-10 頁。
- [ 1 2 ] 出島誠之 (2014) 「問題解決 民間に学ぶマネジメント」 『日経グローバル』 第 256 号 38-39 頁。
- [ 1 3 ] 東洋経済新報社 (2019) 『都市データパック 2019 年版』 東洋経済新報社。
- [ 1 4 ] 西寺雅也 (2004) 『多治見市の総合計画に基づく政策実行—首長の政策の進め方』 公人の友社。
- [ 1 5 ] 松尾貴巳 (2014) 「管理会計研究におけるアクションリサーチの意義と課題」 『日本管理会計学会誌』 第 22 巻 第 2 号 15-27 頁。
- [ 1 6 ] 三矢 裕 (2002) 「管理会計システム導入の研究手法: トライアングレーションとアクションリサーチの有効性」 『学習院大学経済論集』 第 39 巻 第 1 号 61-68 頁。
- [ 1 7 ] 門田安弘 (1999) 「管理会計のパラダイム・シフト—分権的組織の管理会計研究の新しいパラダイム—」 『會計』 第 155 巻 第 2 号 72-83 頁。
- [ 1 8 ] 門田安弘 (2003) 『経営・会計の実証分析入門—SPSS による企業モデル分析』 中央経済社。
- [ 1 9 ] Malmi, T. and D. A. Brown, Management Control Systems as a Package: Opportunities, Challenges and Research Directions, Management Accounting Research, 2008, Vol. 19, No.4, pp.287-300.

- [ 2 0 ] Swiss, J., Public Management Systems: Monitoring & Managing Government Performance, Prentice Hall, 1990.
- [ 2 1 ] Young, D. W. 2012. Management Control in Non-profit Organizations, 9th ed. The Crimson Press.