

大牟田市における「総合調整」の取組みと「大牟田市版事業部制」

(財) 日本都市センター研究室研究員 中西 規之

はじめに

大牟田市は福岡県の南端、福岡市から南に約 70kmに位置しており、人口 128,122 人¹、面積 81.55km²である。石炭産業を中心とした鉱工業都市として発展したが、1997年には、三池炭鉱が百有余年に及ぶ歴史に幕を閉じており、現在では石炭産業から発展した高い技術力と交通アクセスのよさから多くの企業に注目されているところである²。

2007年11月に実施した、「市役所事務機構に関するアンケート調査」(一般アンケート)では、人口規模の割に「総合調整」に関する進んだ取組みについて積極的な回答がみられたことから、その取組みの概要と背景を探ることを目的として、現地ヒアリング調査を行った³。本稿では、その内容を中心に、大牟田市の「総合調整」の取組みについて報告するものである。

1 「総合調整」に関する個別の取組みの概要

以下、見出しはアンケートの設問項目を、次の行は大牟田市の回答を示している。

(1) 総合調整組織の独立性 (1-3 ; 1つを選択)

<回答> 「独立している (係レベルの専任組織がある)」を選択

大牟田市総合計画策定時の1969年5月より導入しており(当時は企画管理部企画調整課)、現在は企画総務部総合政策課企画政策担当(4名)が所管している。具体的には、係員がそれぞれ部担当⁴を持ち、総合計画の策定、政策予算の調整、部の運営方針の調整といった総合調整を図っている。

(2) 計画策定の庁内体制 (4-2 ; 複数回答)

<回答> 「職員アンケート・職員提案」を回答

職員意識調査は第3次総合計画(計画期間:1996~2005年度)から(調査1994年12月)、職員アンケートは第3次総合計画後期基本計画(計画期間:2001~2005年度)から(調査は1999年7月)実施している。第4次総合計画(計画年度:2006~2015年度)では、職員アンケートを、2004年8月に実施している。

職員アンケートで実際にあった提案は、政策サイクルの方法、政策の内容ともに、非常に多かった。その中で、提案をもとに検討が行われたものは、「行政、民間団体との連携の上での政策の確立」「事業評価システムの導入」「マスタープランの進捗管理」である。

¹ 2009年3月31日現在の住民基本台帳人口。

² 大牟田市ホームページより。

³ (財)日本都市センターは大牟田市への現地ヒアリング調査を2010年1月28日に実施した。調査にご協力いただいた大牟田市総合政策課、行財政改革推進室等の皆様には、公務ご多忙にもかかわらず貴重な情報・資料をご提供いただいた。この場を借りてお礼申し上げたい。なお、本稿の内容は、大牟田市からご提供いただいた情報・資料などをもとに、筆者が解釈・構成・執筆したものであり、大牟田市の見解について報告したものではない。本稿に残り得る誤りは全て筆者の責任である。

⁴ 調査時点では、市長部局(6部1室)、市立総合病院、消防本部、企業局、教育委員会の計11部局(2010年4月1日から市立総合病院は独立行政法人化)。

(3) 予算査定と総合計画との調整 (5-2 ; 1つを選択)

<回答> 「予算要求書が出揃った段階で、企画部門と財政部門とで調整のための協議を行う」を選択

計画期間中の事業選択といった協議は、第1次総合計画(計画期間:昭和1969~1978年度)から、随時ではあるが行っている。毎年度の政策予算査定に関する協議を財政課・総合政策課で行うようになったのは、2006年度からである。

(4) 行政評価の実施状況 (6-1 ; 1つを選択) および評価結果の事務事業計画への反映 (6-2 ; 1つを選択)

<回答> 「全ての事業で実施している」を選択 (6-1)、「全ての事務事業計画に反映させている」を選択 (6-2)

大牟田市の行政評価は2002年度から検討が進められ、2005年度に事務事業評価が本格実施された。事務事業評価の対象事業については、2005年度は全事務事業の約1/3、2006年度は約2/3といったように順次拡大し、2007~2008年度は全事務事業を評価対象とした。行政評価においては、確実に事務事業を振り返り、以降の事務事業に反映させていくという評価・改善を重視して運用している。2009年度からは、「総合計画」や「部局運営方針」と整合を図る形で評価対象を絞り込み、施策の目的・目標を明確に意識しながら評価を行うことで、実効性を高めることとしている。

(5) 窓口業務の総合化 (15-1 ; 1つを選択)

<回答> 「進めている」を選択

市民の行政窓口の連絡調整機能を推進するため、1998年10月に市民部に市民生活課を新設し、広聴、市民の声(はがき)、収納などを所管することとした⁵。総合窓口については、検討を行ったが、未だ設置には至っていない。これには、庁舎の造り、組織体制の問題等も関係している。しかしながら、設置の検討をやめたわけではない。電算のシステム一元化についても、情報推進課で検討を行っている。

(6) 研修の基本方針の策定 (17-2 ; 1つを選択)

<回答> 「毎年ではないが、適宜策定(改訂)している」を選択

「大牟田市人材育成基本方針」を2005年4月に改訂した。改訂に当たっては、行政管理部人事課職員研修所及び人事課(現 企画総務部人材育成推進室及び人事課)を事務局として、庁内に次長級からなる策定委員会及び主査級からなるワーキンググループを組織した。また、2009年度には、次長級からなる基本方針推進委員会により、同方針に基づく「平成21年度以降の具体的な取組みについて」を策定した。

(7) 危機管理マニュアルの有無 (21-2 ; 1つを選択)

<回答> 「あり」を選択

⁵ 大牟田市事務分掌規則を参照。

1965年に地域防災計画を策定したが、その全面的な見直しを行い、1999年3月に、「大牟田市地域防災計画」を策定した。同時に、職員の災害時における初動対応の指針として、「職員初動マニュアル」を策定した。担当部署は都市整備部安心安全課（当時は行政管理部総務課）。

2 「大牟田市版事業部制」について

(1) 導入の経緯

これまでの組織機構は、機能を重視した括りで整備されていたことから似通った事業が複数の課に分散して行われていたこともあり、事務事業への行政資源の投入と、その結果がもたらす成果が一体のものとして見えにくかった。その一方で、財政状況は厳しく、効率的な行政運営を行う必要に迫られていた。こうした状況に対応するため、2004年10月に市長名で「行財政運営に関する基本方針」が示された。その中の項目の一つが組織・機構の見直しであり、これに基づいて「事業部制度」の概念を導入し、目的別組織機構の構築と庁内分権の推進による権限と責任の委譲について検討を行うこととした。そして、2005年11月に「大牟田市版事業部制導入方針」を策定し、取組みを進めているところである。

導入を推進したのは、庁内に設置した行財政改革推進会議（事務局：行財政改革推進室、企画振興課（当時：現在は総合政策課）、人事課、財政課⁶）であるが、市長が民間企業での勤務経験があり、行政運営を経営という民間的な視点で考え、効率的・効果的に行いたいという市長の強い思いもあった。

(2) 目的別体系化組織の構築

2006年12月の機構改革により、「大牟田市総合計画2006～2015前期基本計画」（計画年度：2006～2010年度）の施策体系に沿った目的別組織機構を整備した。現在は、後期基本計画（計画期間：平成2011～2015年度）の主要施策体系に沿った組織機構を検討中である。

(3) 企画・マネジメントを強化する組織の構築

上記機構改革において、併せて各部に管理調整課（例：企画総務部総務課等）、企画調整担当を設置し、管理調整課長を課長の上位職制（調整監）とした。これは、各部局での完結的な業務遂行、部内における総合調整による全庁的な調整の円滑化等を意図したものであるが、職員数を削減している中での取組みであり、管理部門に人員を割くことができないことから、各部ごとの政策課題に対する企画機能までは、担うことができていないのが現状である。

(4) 課等における業務体制の再構築

業務における状況の変化に柔軟に対応できるよう、チーム制、グループ制を選択可能としたが、現在導入し、効果を上げているのは、総合政策課のみである。

大牟田市ではかつて主査制（チーム制）を導入していたが、実質的には係制に近い組織運用となっていたこともあり、再度制度のメリット・デメリットを明らかにすることで、選択制の全庁的な導入を促しているところである。

⁶ 主査級以上で、財政課2名、人事課3～4名、企画振興課4名、行財政改革推進室6名の15人程度。

(5) 組織のフラット化

次長、課長補佐を廃止し、組織階層を見直すことで、意思決定の迅速化・効率化が図られた。

(6) 庁内分権（権限委譲）の推進とワーキング・グループ、プロジェクト・チーム

予算に関しては進んでおり、部局ごとの枠配分（経常経費と臨時経費は枠配分、政策経費は、市の総合計画に計上した事業費を上限として枠配分）を行っている（政策経費は現在も市長、副市長の査定を経て予算計上を行っているため）。

また、部長決裁であったものを課長決裁に一部見直すことで、権限を委譲した。人事権の各部局への委譲については、まだ実施していない。

ワーキング・グループについては、各種計画の策定時には、ほぼ立ち上げている⁷。形態は、関係課だけで構成されているものや、各部代表で構成されているものなど、課題に応じて柔軟に対応している。プロジェクト・チームについては、たとえば、定額給付金対策室といったように、集中的に取り組むものについて設置しており、今後も、課題・必要に応じて編成していく予定である。

(7) 部局運営方針の明確化と経営会議の設置

2008年度から、部局ごとに運営方針を策定することとした。運営方針には各部局の主要施策及び事業の年度ごとの目標や達成状況等を示しており、2009年度からは、目標の設定や達成状況の把握を行政評価システムと連動させ、2010年度からは、市民アンケートの結果を一部反映させることとしている。また、これまで個別に作成作業を行っていた「行政評価」「主要課題の把握」「人事評価制度」「予算編成」「主要施策の成果及び基金の運用状況説明書作成」の関連性を再度認識させ、一部を系統的に連動させることで、行政マネジメントサイクルの確立と事務の効率化を図った。

また、部内の情報共有を進め、部局間の横断的な繋がりを密にすることにより、全庁的な政策決定に関する意思形成システムを確立させ、職員への意思伝達と周知を図るため、2008年度、既存の庁内会議を再編し、新たに経営会議、調整監等会議を設置した。経営会議（市長、副市長、教育長、企業管理者、市立総合病院長⁸、各部長で構成）は、毎週火曜日に（市長が必要と認めた場合は随時）、調整監等会議は、毎週木曜日に開催しており、経営会議での決定事項は、ホームページでも公表している。

(8) 情報の共有化の推進

職員ポータルサイトの導入により、庁内の情報の共有化を推進している。具体的には、経営会議の内容、審議会の開催状況、パブリック・コメントの実施状況などである。

(9) 事業部門と管理部門の今後のあり方

管理部門においては、人事課、財政課、企画担当課が、従来は別の部に属していたため、管理セクションにおいても調整に時間がかかっていた部分があった。2006年12月の機構改革でこれ

⁷ たとえば、総合計画、地域福祉計画、いきいき子どもプラン、大牟田市コミュニティ基本指針等。

⁸ 平成22年4月1日から市立総合病院は独立行政法人化のため不参加。

らの組織を企画総務部の下に置くことにより、一体的な調整を図ることができるようになった。

事業部門においては、前述した管理調整課、企画調整担当の設置および、調整監の配置により、事業部における調整機能強化の取組みを行った。これは、予算の枠配分、部局運営方針の明確化では成果があったが、部単位での政策の企画・立案については、あまり進んでおらず、今後の課題である。

おわりに

大牟田市では、「大牟田市版事業部制」により導入された予算の枠配分および部局運営方針の明確化、経営会議の設置等により、庁内での「総合調整」を円滑にする取組みを進めている。

こうした取組みは、人口規模を考慮すると先進的といえるが、職員数が減少している中で、特に福祉分野を中心として業務量は年々増大していることから、部局単位で政策企画を行うには至っていない。

部局単位での政策企画は人口 10 万人規模では困難かという点については、今後とも事例に当たりつつ分析していきたい。