

論文の要旨

本研究は、地方公共団体による ISO9001 といった品質マネジメントシステム採用の動機と、関係者がこれに期待したことについて考える。そのため、構築手続きが地方公共団体に与えた影響と地方公共団体が得た利益を分析する。本研究から、国・州からの財政援助の減少と権限委譲がシステム導入の促進要因であるが、地方公共団体の首長たちの、良質のサービスを提供し、住民の期待に応えたいという意欲が、最大の動機であることが明らかになった。九十九里町でもサン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールでも、品質マネジメントシステム導入の結果、自立性が増し、決定作業が容易になり、それゆえ、住民サービスの能率が上がり、住民の待ち時間が減少し、住民の満足度が上昇した。サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールでは、ISO9001 は競争力強化の武器となった。九十九里町では、ISO9001 は町役場内部の活動に向けた管理プロセスとされた。

小規模な地方公共団体における
品質マネジメントシステム ISO9001 利用の経緯と効果：
サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモール（ケベック）と
九十九里町（日本）の比較研究の結果から

リシャール・ルクレル

I. はじめに

本論は、ケベックの行政学院にてドニ・プルー教授の指導下、2009年に行政学修士号取得のために提出された「小規模な地方公共団体における品質マネジメントシステム ISO9001 利用の経緯と効果：サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモール（ケベック）と九十九里町（日本）の比較研究」と題された修士論文¹の要約の日本語版である。外国人研究者が執筆したこの論文で、日本でも NPM（New Public Management）が注目されつつあるこの時期に、二つの地方公共団体の経験の比較研究から北米的なものを見方を紹介することを目指している。

1980年代頃から、ケベック政府と日本政府は、赤字削減のため、そして、幾つかの国で流行していた新自由主義（ネオリベラリズム）の潮流に乗り、地方公共団体にいろいろな権限を移譲するのに積極的だった。それまで以上の権限を移譲されたものの、財源や人材を得たわけではなく、地方公共団体は、住民サービスを向上する方策について考え始めた²。そのうえ、納税者の財政負担の増加に伴い、住民の要求に応えるようなサービスを提供しなければならなくなってきた。住民は以前にも増して、教育レベルが向上し、情報を得ており、もっとも重んじなければならない顧客とみなされるよう望んでいた。地方公共団体と住民の関係のこのような展開は、NPM（New Public Management）の考えに後押しされ、一般行政、とくに地方自治体の行政の管理文化の変化を促した。

品質マネジメントシステム ISO9001 の認証を取得した、制度的・政治的・社会文化的・経済的に異なる地域に位置する、二つの地方公共団体の比較分析に基づいた本研究で、このような状況において、地方公共団体が品質マネジメントシステムを導入した理由を明ら

かにし、関係者（住民・首長及び地方議会議員・職員）がこの認証取得に関して期待したことを明確にし、組織に与えた影響について論じたい。この記事で、納税者のニーズより良く応えるために地方公共団体が ISO9000 シリーズの規格を用いることの良し悪しが判断できるだろう。

II. 研究対象とした地方公共団体

この研究をつつがなく行うために、財政状況が似ており、行政の近代化を目指しているケベックと日本は最適な研究対象国と考えられた。そのなかでも、ケベックのサン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールと日本の九十九里町は最適な研究対象と考えられた。サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールと九十九里町を選んだ理由は以下の四つである。

○どちらの地方公共団体も品質マネジメントシステムを導入していること

○どちらの地方公共団体も品質マネジメントシステムが研究対象となる組織全体をカバーしていること

○二つの地方公共団体の人口数の近似

○二つの地方公共団体の社会経済的な側面での類似

日本もケベックも工業化され、財政状況に関していくつもの問題に直面している点では一致しているが、社会文化的特徴は対照的である。それぞれの国にある地方公共団体の経験を比較することで、異なる環境において規格がどのように適用されているか調査できるだろう。

1. サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモール

Saint-Augustin-de-Desmaures

サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールは、ケベック市の西隣に位置する地方公共団体³である。面積は 85.76 km²、人口は 1 万 7281 人である⁴。長い間、農業が主たる産業であったが、1970 年代から、人口が急増し、工業が発展した。2002 年 1 月 1 日に、ケベック政府により、サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールは反対の意思表示にもかかわらず、11 の地方公共団体とともにケベック市に吸収合併させられたが、その後、2004 年 6 月 20 日の住民投票により、2006 年 1 月 1 日に再び基礎自治体としての地位を取り戻した。マネジ

メントシステム利用に関しては、1995年にISO9001認証を取得した世界初の地方公共団体となったが、上述の2002年の吸収合併により、システム利用は終了している。

1994年に、サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールには常勤の職員が75人、非常勤の職員が約200人いた。単純労務者・一般職員・消防職員・専門職員・管理職員がサン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールで働く主な職員である。職員の大半が労働組合に加入している。

2. 九十九里町

九十九里町は、千葉県の北東部に位置している。人口は1万8023人で、面積は23.72 km²である。農業・漁業・観光業が主な産業である⁵。2002年9月20日に、ISO9001規格の認証を取得したが、それは2008年で終了している。九十九里町は、日本で品質マネジメントシステムを採用した数少ない町のひとつである⁶。

2007年に、九十九里町には常勤の職員が175人、非常勤の職員が55人いた。日本の法に従い、職員の誰も、サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールの職員とは違い、(団体行動権に制限のない)労働組合には加入していない。

2007年7月に、財政上の理由から、九十九里町議会はISO9001認証を更新しないことを決議し、2008年9月19日に認証は失効した。

3. 研究の目的

本論は二つの重要な目的を追究するものである。一つ目は、ISO9001といった品質マネジメントシステムを地方公共団体が採用するにあたっての動機(とくに、地方公共団体関係者が導入によって何を期待したのか)を明確にすることである。二つ目は、このようなマネジメント法で、どのような影響がどのような部門に表れ、地方公共団体はどのような利益を得られるのかを知ることである。

III. 本研究における疑問

本論は四つの疑問に答えるようになっている。四つの疑問のうち一つ(Qp)が本研究の根本にかかわる疑問であり、残りの三つが具体的事項に関する疑問である。

Qp: 地方公共団体が品質マネジメントシステム採用に向かった理由はなにであるか。

Qs¹: 地方公共団体への ISO9001 規格導入後、地方公共団体にたいする住民の評価に違いが表れたか。

Qs²: 品質マネジメントシステム運用に役立った要因はなにであるか。

Qs³: 品質マネジメントシステム導入で、地方公共団体は社会経済発展の中心として、またはモデルとして、自らを位置づけたりすることができるようになったかどうか。

IV. 研究仮説

研究を進めるうえで、以下のように4つの仮説を立てた。1つ(Hp)は本研究の根本にかかわる仮説であり、残りの3つ(Hs)は具体的内容に係わる仮説である。これらの仮説を検証することで、マネジメントシステムが、行政を刷新し、住民サービスを向上させ、国際化の時代に町に競争力をつけるための教えを導入する有効な手段であるかどうか確かめられる。以下が仮説である。

Hp: 品質マネジメントシステム ISO9001 は、州や国・県から（実際に移譲された、または移譲されると考えられていた）権限の移譲にたいするサン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールと九十九里町の対応策となっている。

Hs¹: 品質マネジメントシステム ISO9001 の導入で、サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールと九十九里町では、サービスの向上・税率の引き下げ・諸費用の削減ができた住民と首長・議員に思われている。

Hs²: 品質マネジメントシステム ISO9001 導入成功は、コミュニケーション・人材養成・全員参加・組織化といったファクターに重点を置いて適用したためである。

Hs³: 品質マネジメントシステム ISO9001 の導入で、サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールと九十九里町に投資する投資家数が増加し、これらの地方公共団体は国内外において模範とされるようになった。

V. ケベックと日本における地方公共団体の政治行政的背景

ケベックと日本の地方公共団体制度は、統治に関連することにおいては似ている。しかしながら、日本の地方公共団体には、教育と社会扶助に関して権限があり、ケベックの地

方公共団体にはそれがない。とはいえ、日本の地方公共団体の財政上の自立の度合いはケベックの地方公共団体のそれに比べてはるかに低い。この違いは、日本の地方公共団体は社会福祉分野・教育分野を管轄しているからだと説明できよう。

VI. 品質の概念

品質とはどのようなことを意味しているだろうか。ISO9000 規格によると、品質とは「要求事項を満たす固有の特性の集まりが発揮する能力」⁷であると定義されている。このような見解のもと、ISO9000 シリーズの規格から立ち上げられた品質マネジメントシステムを採用することで、企業は、国際規格化組織が認証した作業工程を用いることができるのである。その目的は、作業効率を常に向上させながら、法律・規則を遵守し、品質と満足の点において顧客の期待に応えられるような工程を経て、資源を抽出・加工することである。ISO9000 シリーズは、活動分野や製品・サービスに係わらず、どのような組織にも適用できる万国共通の適用規格を集めたものである⁸。ISO9001 は、画一的な規格により、商品・サービスのどちらも生産できる工程の品質を統御することを目指している。

VII. 研究方法

1. 研究対象について

本研究は、ケベックのサン＝トールギュスタン＝ドゥ＝デモールと日本の九十九里町のみを対象とする。

2. データのタイプ

(1) 数量データ

サン＝トールギュスタン＝ドゥ＝デモールについては、地方公共団体のサービスについての住民の満足度を図ったアンケート結果を利用して、サービスに ISO9001 が及ぼした影響を研究する。品質マネジメントシステム導入に込められた意図と導入後の住民の認識につ

いてより深い考察ができるであろう。

九十九里町については、このようなデータがないので、インタビューをして情報収集を行った⁹。九十九里町にはアンケートなどによる数量データがないことがこの研究のひとつの限界となっている。

そのほかに、人口統計と財政統計によって、仮説のいくつかを検証した。これらの統計データは研究における疑問の検討に役立つが、研究仮説を検証するのに用いた質的情報と比較すれば二次的なデータとなっている。

(2) 質的データ

サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールと九十九里町の比較研究は、これらの地方公共団体が出版した文書（たとえば、議事録）の分析や関係者（たとえば、首長）へのインタビューを通じて行った。研究対象が二自治体と限られているので、このような質的研究によって、これらの地方公共団体の特徴を定義した。

九十九里町においても、サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモール¹⁰においても、インタビューは一時間程度、詳細な情報を収集し、研究仮説検証に役立つよう構成されたアンケートをもとに役場内で行われた。どちらにおいても、品質マネジメントシステム導入において重要な役割を果たしたことから重要な証人として、システム導入の発案者及びシステム実施の責任者など、4人の代表者にインタビューに応じていただいた。できるだけ多くの情報を集め、インタビューに応じてくださった方々の協力を促すため、回答者については匿名とした。回答者数が4人と限られているように見えるかもしれないが、回答者は皆、政治的観点からも行政的観点からも、システム導入にした立役者ばかりである。そのほか、インタビューで得た情報を確認するのに、学術的研究や政府刊行物、新聞記事などを用いた。

アンケートで用いた調査用紙には26の質問を掲載した。これらの質問は三つの部門に分かれ、8つの質問は基本的情報に関するもの、4つの質問は全体的内容に関するもの、残りの14の質問は具体的内容に関するものである。具体的内容に関する14の質問は、研究仮説を検証できるような情報収集ができるよう、さらに3つのセクションに分かれている。

以上に述べた質問方法で、質的データ収集を行った。

3. 分析方法

本論では、研究仮説を検証する分析方法として、比較研究法を選んだ。二つのケースに限ることで、データを状況に合わせて分析することが容易となり、多数の地方公共団体を研究対象にした場合より深い考察が可能となった。

本研究は、以上のことから、結論がケベックと日本のすべての地方公共団体に当てはまるとはいえないだろうが、品質マネジメントシステム ISO9001 を採用した二つの地方公共団体の比較研究として見なされたい。

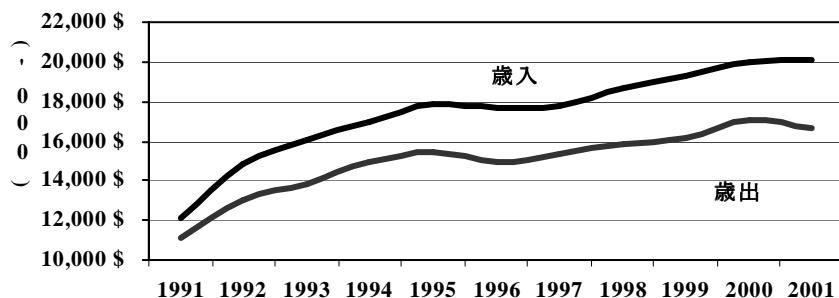
VIII. 地方公共団体が品質マネジメントシステムを採用するに至った理由

1. サン＝トールギュスタン＝ドゥ＝デモール

(1) 数量データによる分析

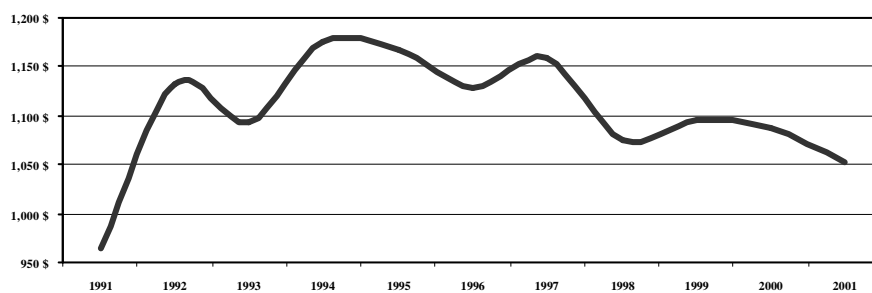
サン＝トールギュスタン＝ドゥ＝デモールでは、州からの権限移譲・新たな財源確保の必要・人件費上昇・労使問題・新興住宅地増加が、ISO9001 導入のきっかけとなった。(図 1～3)

図 1： サン＝トールギュスタン＝ドゥ＝デモールの歳入と歳出の変化(1991-2001)



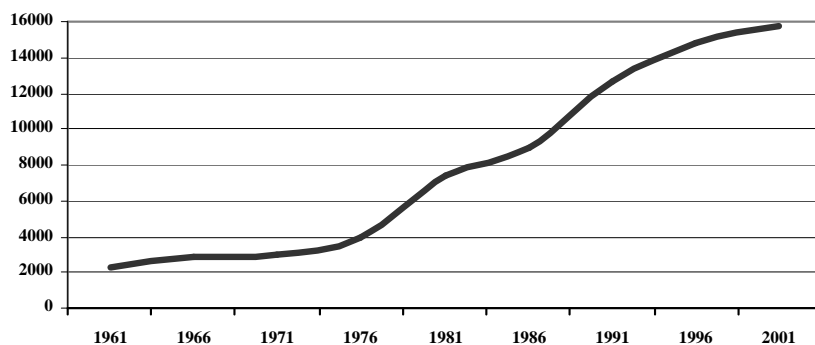
出典： Québec. Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.
Portrait municipal (base de données ministérielle).

図 2： サン＝トールギュスタン＝ドゥ＝デモールの住民一人当たりの歳出の変化(1991-2001)



出典： Québec. Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.
Portrait municipal (base de données ministérielle).

図 3： サン＝トールギュスタン＝ドゥ＝デモールの人口の変化(1961-2001)



出典： Canada. Statistique Canada. Recensements de 1961 à 2001.

歳入と歳出の変化からはサン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールに財政問題があるようにはあまり見えない（図1）が、住民一人当たりの支出に、（主に人口増加による）急激な増加が1991年と1994年の間に見られる（図2・3）。1995年以降、町が品質規格を導入すれば、地方公共団体内で、成長に応じた対処ができ、住民一人当たりの支出を減らせるのではないかと考えられたと推測できる。実際、1996年10月に、サービスの品質管理責任者が、15万カナダドルをかけて品質マネジメントシステムを導入すれば、18ヶ月で、ランニングコストで20万カナダドルの節約ができると試算を出した¹¹。サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールの町の文書によると、マネジメントシステムとその他の（効率を上げるための）プログラムの導入後、予算の11%の削減に成功している¹²。とはいえ、この相関関係を確かめられるような具体的データはない。

人件費上昇にも係わらず、マネジメントシステムの採用に踏み切る雇用者側の目的は職員数削減ではなく、むしろ、町が、新たに職員を採用することなく、人口増加と産業発展に応えられるようにすることであった。このような背景で、マネジメントシステム導入の結果、人件費の上昇が抑えられた。そして、1999年には、人件費は、他の町では予算の30%に達していたのにたいし、この町では予算の18%にしか満たなかった¹³。

(2) 質的データによる分析

1990年代初頭、債務に対処するため、サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールが職員数人を解雇したところ、職場の雰囲気は悪化し、職員の大半が既得権を守ろうとして、労働組合に加入した。同時期に、人口の特徴にも変化が見られた。かつては、農村人口が大半を占めていたのにたいし、宅地開発と共に、ケベック市郊外としての利点と低い税率に惹かれ、人口が流入したのである¹⁴。町のサービスに納税者は満足していたものの、「改善の余地は常にある¹⁵」と町は考えていた。そのような状況下、町の指導者たちは、限られた資源で町の生産性を最大限に上げる（つまり、限られた予算内で、ニーズの増加に対応したサービスを提供する）方策について考察し始めた。そして、住民サービスの質低下を引き起こす可能性のある原因として、町行政の各部門の間で情報が共有されていないことと顧客サービスを軸とした具体的な活動構想がないことが特定された。そして、1993年に品質重視と苦情処理の集中化を中心とした改善の試みが実行された。しかしながら、この試

みは失敗に終わった。この失敗で、当初から手続きに影響を及ぼすような全職員を手続きに一層係わらせることの重要性に関心が抱かれていたが、実際に、組織内の労働関係を変える努力が強化されることとなった。また、この時点で、住民を満足させるためには、どうしても基礎から、つまり、普段、住民と接触するのは職員ゆえ、職員のレベルから、改革を始めなければならないと町は気がついた¹⁶。

こうして、翌年の94年に町は労働組合の交渉役たちと「サービスの質の常時改善プログラム (PACQ)」に署名した。このプログラムは、町議会での決議によって採択された品質についての政策から生まれたものである¹⁷。

これから始まった改革に関連して、労働協約が新しい経営状況を背景に結ばれる一方、町と町職員は組織文化に関連し、大規模な改革を行わなければならなくなった。この労使の率先した行動を前に、ドニ・コテ町長が音頭をとり、1993年1月から1995年7月まで町はISO9001認証取得手続きに全力を注いだ。つまり、この段階で、町の手続きの過程を、サービスの質に関して世界規模でもっとも厳しい規格に合わせることにしたのである。

この後に起きた、もうひとつの、考慮に入れなければならない重要な要因として、1997年11月2日に、町長が変わり、政策が変わったにもかかわらず、マルセル・コリヴォ新町長が、顧客寄りのサービスは住民のより良い生活に繋がるとして、ISO9001マネジメントシステムの利用を続けたことがある。

サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールでは、ISO9001マネジメントシステム利用開始時から、町長・議員や町の管理職員に、住民の期待に応え、良質のサービスを提供し、労使関係を改善しようという意欲が見られた。人口の急増(図3)に直面し、財政的にも人事的にも安定が必要な状況において、ISO9001規格は、このような意欲に応えるための方策をなしていたのである。その目的は、収めた税金が最大限に生かされることを望む納税者の希望に常に応えるための策を予め設けることである。コリヴォ町長によると、品質重視の政策の結果、町は、人口増と企業誘致のためのマーケティングの道具としてISO9001を使いながら、少ない費用でより良いサービスを提供できるようになった。

2. 九十九里町

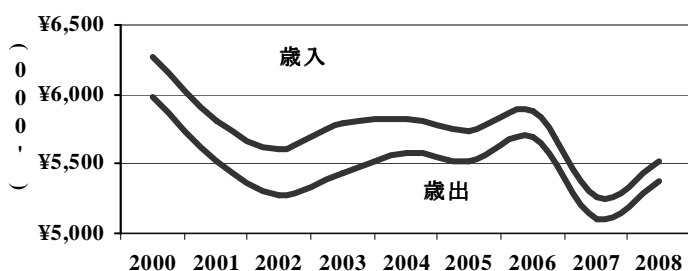
九十九里町では、ISO9001導入は、九十九里町が近隣の市町村との合併計画に備えることを望んだ川島伸也町長の政治的意向による。プログラムは、サン＝トーギュスタン＝ド

ウ＝デモールとは違い、九十九里町は1990年代終わりから人口減少が続いているので、人口増加への対応ではない（図3と図6参照）。九十九里町では、ISO9001は、まず、サービスの質を劣らせるかもしれない人口増や財政上の問題への対応策としてではなく、合併に向けた対応策である。

(1) 数量データによる分析

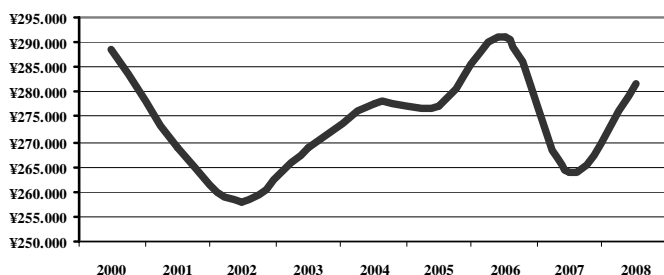
2000年から2008年までの九十九里町の歳出と歳入の変化（図4）と九十九里町町民一人当たりの年間支出の変化（図5）には、ISO9001規格導入との因果関係は見られないようである。

図4：九十九里町の歳入と歳出の変化（2000-2008）



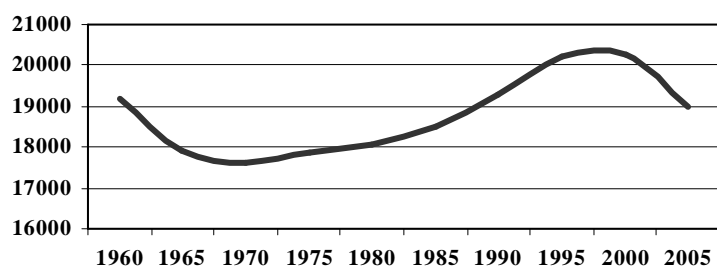
出典：九十九里町
財政状況等一覧〔2000年～2008年〕、
九十九里町企画財政課財政係

図5：住民一人当たりの歳出の変化（2000-2008）



出典：九十九里町
財政状況等一覧(2000年～2008年)
九十九里町企画財政課財政係

図 6 :九十九里町の人口の変化 (1960-2005)



出典：九十九里町、『九十九里町の歴史』、九十九里町ホームページ
<http://www.town.kujukuri.chiba.jp/0000000215.html>

(2) 質的データ (インタビュー) からの分析

川島町長は、2001年に、ISO9001規格がサービスの質を改善する政策上の選択だと考えた。この管理ツールを採用することで、九十九里町は、町を挙げての革新的な企画が実現できると考えた。この政治的決定は、明確な社会的・経済的・政治的要因から生まれたものではなく、まず、住民サービスを向上させる挑戦であった。

3. まとめ

この研究の主たる仮説では、サン＝トーマス＝ドゥ＝デモールも九十九里町も、ISO9001マネジメントシステムを、州、国や県といった上級政府からの権限の移譲による、業務への影響に対応するために、導入したとした。研究の結果、背景には、たしかに財政的状況のせいで質を重視するようになったとはいえ、それ以上に、議員や町長の模範的なサービスを提供したいという意欲や、九十九里町でのように、市町村合併に備えたいという意欲が、ISO9001マネジメントシステムの導入を促進したと言える。一方、ISO9001の実践が一般化しなかったことから、当時、地方自治体はさまざまな困難に直面していたという事実にもかかわらず、ISO認証取得への道に進んだ(ケベック・日本の)地方公共団体は数少なかったと言える。このことについては、本研究とは別の、さらなる研究が必要になるだろう。

IX. 地方公共団体への ISO9001 規格導入後、住民の満足度上昇に関連した要素は何であるか。

1. サン＝トールギスタン＝ドゥ＝デモール

コリヴォ町長によると、税率の低さとサービスの質の高さは、品質マネジメントシステムの適用に直接結びついているとのことである。この発言を裏付ける資料はないが、町は、住民の満足度について、追跡調査を単発的に行っている。1994年・1996年・1998年に、住民と企業に、約25分の電話によるアンケートを行っている。

アンケートに答えた住民は、全般的に、納税額はサービスの質に見合っていると回答している。また、1994年に定められた、不満足割合を10%下回らせるという目的は、1998年に達成された。1998年に、平均して、住民の9.23%がサービスに不満であったが、それは1994年の11.98%に比べると、減少している。ほかにも、全サービスのうち、不満割合が10%以上だったのは1.9%だけだったが、これは1994年には3%、1996年には3.2%だったので、良い変化だと言える¹⁸。

さらに、町のサービスについて、住民の意見をできるだけ正確に知るために、大事件（たとえば雪嵐）の後、住民50人程度にたいしサンプリング調査を行っている。雪嵐後の調査の場合、目的は、町長や議員たちが、除雪作業の内容や除雪作業の進行状況について、納税者の感想を知ることである¹⁹。

そのうえ、住民が町の行政部門に連絡を取ったときは、そのやり取りが終わってから数日以内に、職員がその住民に連絡を取り、サービスについて意見を求めることにしている。また、住民からのコメント・苦情・提案に72時間以内に答えるという仕組みがある²⁰。

このように、単発的な調査と電話による追跡調査で、大規模なアンケートを行わない期間でも、住民との直接的な結びつきを維持でき、問題解決のために迅速な行動を取れる。申請に関するマネジメントシステムでは、住民や企業が提出した申請が確実に取り扱われるようにし、申請の取り扱い方を住民・企業の期待や希望に応えるようにしている。一方、町は、定期的に、管理職員の指導能力レベルと品質管理プロセスの定着度を知るために職員にアンケートを行っている。

マネジメントシステム導入で、職員の態度は改善した。職員は、以前に比べて礼儀正しくなり、住民を顧客として扱うようになった。2000年には、ISO9001のお蔭で、苦情の数

は約半分（51%）にまで減り、住民の満足度は高まり、免許等の交付の遅れが減少した²¹。

2. 九十九里町

インタビューの際、九十九里町の町長や管理職員は、九十九里町が費用を削減し、住民サービスを向上できたかどうか公に示すような数字によるデータは持ち合わせていないと答えた。しかしながら、ISO9001 導入による手続きの標準化で、住民サービスについての職員の責任感が増し、九十九里町が直面している財政的現実自分たちの仕事の仕方を適応させることができたと信じている、と回答した。導入によるこれらの変化は、九十九里町の経費削減と住民の満足度上昇に結びついたようである。

内部アンケートと住民からの手紙・電話を通じての意見収集が、サービスについての満足度をはかる主な手段である。これらの調査を補うために、各行政部門が定期的に、提供するサービスの状況についての質問用紙に回答を寄せることで、管理職員はISO9001 規格が守られているか知ったり、マネジメントシステムが規定する要求事項を満たすため、変更を加える必要があるかどうかを検討したりする。

九十九里町は、ISO規格採用で、手続き過程を画一化できた。インタビュー時に聞いたところによると、ISO規格導入前は、町のサービスに苦情を寄せる住民がいたが、ISO規格導入後、苦情の数はかなり減少したそうである。人材養成・品質重視の行動指針によって、九十九里町は、画一化されたサービスを楽に提供できるようになった。労働関係・労働条件・職員数に関しては、大きな変化はなかった。

3. まとめ

九十九里町では、ISO9001 認証取得について宣伝となるような面を強調するのをよしとはしなかったとはいえ、どちらの町でも、インタビューでの回答やサン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールのアンケートの結果から、ISO9001 の使用は、住民にとって良いと考えられている。というのも、九十九里町では住民がISO9001 規格認証についてよく知らないという事実にもかかわらず、サービスの改善によって、町についての住民と議会議員のものの見方が変わり、サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールでは住民参加と宣伝が、住民全体に、サービスの良い町に住んでいるという感覚を強めるのに役立ったからである。

これらの地方公共団体において、マネジメントシステムは経費削減に役立ち、サン＝ト

ーギュスタン＝ドゥ＝デモールではマネジメントシステムにより税率を低く抑えられたと感じられたようである。しかしながら、マネジメントシステムの導入とこの仮定の二つの検証結果の間に（印象ではない）実際の関係があるのかどうか確認するのは困難である。

X. 品質マネジメントシステムの実施を成功に導いた要因は何か

これら二つの地方公共団体では、品質マネジメントシステム実施の成功は、コミュニケーション・人材養成・組織化という要因によっている。サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールでは、職員を係わせたことも重要な要因であった。

1. サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモール

(1) コミュニケーション

ISO9001 導入の結果、コミュニケーションに関しては主に、内部連絡が改善された。このマネジメントシステムのおかげで、月例会時に、きちんと打ち立てられたプロセスに沿って問題を見極め、解決することが容易になった。品質についての会合における情報の共有と透明性が、成功の基礎となった。

ISO9001 規格が示す特性は多岐にわたるが、この規格の利点と働きについて住民に周知し、プロセスへの住民参加を促すのは重要であった。町報で、住民はこのプログラムについてよく知り、成功にむかって後押しできた²²。

(2) 人材養成

良質の研修が提供されたことは、このプログラムの成功に関して、とりわけ利用者サービス重視の組織文化を根付かせたことで、コミュニケーションと同じく、重要であった。マネジメントシステム実施の成功は、システム利用者が、システムを働かせるのに必要な能力を習得し、町の新しい組織文化に馴染んだことに密接に結びついている。

(3) 全員参加

町議会は町政大綱を定め、町は、住民のニーズに応じるような実施計画に従い、実施する。町職員・町の管理職員・住民の間での協議は、サービスの改善の基礎となり、サービスにおいて、みな期待と要望にたいし常に対策を講じることで高品質であることが目指される²³。

サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールでは、労働組合の代表者が当初からこの計画に賛同し、立案整備する委員会に参加した結果、労使関係は改善した。それゆえ、ISO9001規格の導入は住民・職員・管理職員にとっては好都合だったといえる。(このことは、マネジメントシステムの導入に関して問題が全くなかったということではない。例えば、マネジメントシステムの実施から数ヶ月経って、公共土木事業局局長が、プログラムを受け入れられないとして、退職した。) 労使関係の改善は、緊張関係をほぐしたいという労使双方の共通の目標であり、労使関係が改善したことで、労使双方の究極の目的である、住民へのサービスの質の向上が達成された²⁴。

マネジメントシステムによって、町と労働組合の間に直接的つながりが生まれ、職務における公務員の自立性を高めたのみならず、新しいマネジメントシステム利用から生じた利益をより公平に分配するために全職員にボーナスが支給された。従来の組織の枠に囚われていない若い職員は、古株の職員に比べて、楽に新しいマネジメント規格を受け入れた。さらに町の入札に参加する業者は、サービスの質の向上を目指す組織内で上手くやっているかを評価された²⁵。

また、住民が決定プロセスを支持することにより、このプログラムの成功に一致協力した。例えば、公共交通機関に関する問題を扱う住民委員会がバスの時刻と路線の決定権を持つことで、公共交通サービスは改善された。

(4) 組織

自主管理のチームを幾つか結成し、チームの構成員の半分を占める職員・管理職員が、継続的に、サービス改善のために意見交換するようになり、さらに、毎年策定される指針と目標に関して町議会の期待に応えられるようになった。毎年策定される指針は、以下のようである。

- 1) サービスに価値をひとつ付加すること
- 2) すばやく問題点を探し出すこと
- 3) 問題の再発を予防すること
- 4) 顧客の期待に応えるため定期的に職員を評価すること²⁶

目標は、各サービスにたいする不満の割合が10%を超えないようにすることである。10%を超えた場合は、該当部局は改善措置を取らなければならない²⁷。

納入業者は、物品やサービスがISO9001規格の適合基準に達しているか確認するために、町の定期検査を受けている。たとえば、購入価格が2万5千カナダドルを超える場合には、購入物品・サービスを保証しなければならない。この過程は契約締結前に実施しなければならない。この過程は契約終了まで続く。発注先決定方法を見直すことで、25%の時間削減に成功した²⁸。ISO9001規格に業者が従っているので、町が購入する物品やサービスについて品質管理が確実となった。このような方法で、品質マネジメントシステムに固有の過程を実践するときの効率を疑問に付すような問題を減らすことができた。

2. 九十九里町

(1) コミュニケーション

九十九里町の関係者によると、このプログラムについての住民の認知度は一定していないということで、住民の大多数が知っているサン＝トールギュスタン＝ドゥ＝デモールとは状況が異なっている。九十九里町においてこのマネジメントシステムが運用されていることを知っている住民は数少ないそうである。九十九里町でインタビューに答えた町長・管理職員は、住民はISO9001の存在は知っているが、大多数はこの頭字語の意味を知らず、品質改善についての町のプログラムとかならずしも脈絡付けているわけではないだろうと回答した。

インタビュー時、町長室のある建物には、九十九里町はISO認定されているという白い垂れ幕がかかっていたとはいえ、ISO9001を住民に向けて宣伝する努力はあまりされていないのは、ISO9001は内部管理の手段であって、第一の役目は投資家をひきつけたり、有権者から評価されたりすることではないからである。

町長・地方議会議員に関しては、ISO9001については大筋と目的を知っているものの、

ISO規格の日常での適用については良く知らないとのことである。ISO9001 はサービスの改善に役立ったが、地方議会議員はどのようにしてシステムが機能しているのか知らないようである。職員については、ISOについて良く知っていると考えられるとのことであった。

(2) 人材養成

九十九里町では、マネジメントシステムで、職務に関して職員の意識向上、職員のより良い養成、活動のより良い立案・計画ができるようになった。マネジメントシステムはサービスを評価し、改善する手段となった。

(3) 組織

九十九里町は、認証前、2001年7月17日に、「ISO9001 認証取得キックオフ宣言」を行い、九十九里町の品質重視志向をしるし付け、職員は皆ISO9001規格の原則を学んだ。認証取得後、総務課は町からマネジメントシステムの周知を委任された。各課・各係に一人ずつ責任者を定め、職員へのISOプログラムに関する情報の伝達が容易になるようにした。この責任者が、町のサービス改善のためにサービスについて職員から提案を集める。

町と契約を結ぶ業者については、やり方を変える必要はなかった。しかしながら、委託事業終了時に、職員は業者から購入した物品・サービスの品質を評価する。そうして得られた評価を元に、町はこの業者にはほかの契約も受けさせられるかどうか決めた。業者のなかでは、2社がISO9001認証されており、土木工事を請け負う業者はすでにISO9001規格認証を受けている。ISO9001認証を受けていないという理由から競争入札から除外される納入業者がでることもある。発注の際に、ISO9001認証を受けている業者はポイントが加算されることは特記すべきだろう。

3. まとめ

これらの二つの地方公共団体においては、職員・地方議会議員・首長は、品質マネジメントシステム実施の実際の影響だけではなく、ISO計画そのものについて知らされていたが、それは、ISO導入成功の鍵が全員のこの計画への積極的参加にあったからだった。

ISO9001 規格は、サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールと九十九里町それぞれの住民・地方議会議員・首長に高品質のサービスが受けられるという安心感を与え、町の職員の大多数は顧客の期待に応えられるような手続きが取れ、町に勤めていることを誇りに思えるようなマネジメント環境を手に入れた。マネジメントシステムが自発性とより良い任務遂行方法を推奨したお蔭で、職員は町の実績と生産性を向上するための方法を身につけた。さらに、両方の地方公共団体の職員は決定過程においてさらに大きな影響力を持つことになり、それが仕事にたいする満足度を高める要因となった。このようにして、かつての伝統的な労働組織とは対照的に、職員は、やり方について自問せず命令を実行することはもはやなくなり、サービス改善方法を提案できるようになった。町役場内部での良好なコミュニケーション・人材養成・組織化（組織化という要因は、九十九里町では見られなかった）に加えて、マネジメントシステムの目的達成のための職員参加が、ISO9001 規格導入成功の鍵となる要因だと言える。

XI. 品質マネジメントシステムの導入で地方公共団体はいかにして社会経済的発展の中心として、また、モデルとして、より良い地位についたか。

1. サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモール

世界初の ISO の町として、サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールは、ケベック内外に自分たちの町をアピールするためにこの肩書きに賭けた。サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールの品質重視の実践は、欧米で複数の文書で引用された。プログラムの責任者である管理職員は、この革新的な取り組み方法の考えをより良く知りたいと望む行政職員たちを主に対象に講演するため、外国に何度か招待された。九十九里町とは逆に、サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールは、工業団地の価値を上げるのに重要な策として、つまり、町をアピールするためのコミュニケーション戦略の基礎として、品質重視の取り組みを積極的に強調した。

2. 九十九里町

九十九里町では、主に、地元経済が農業・観光中心だという理由で、マネジメントシス

テムは投資家をひきつけるために使われることはなかった。ISO9001 規格に関して宣伝活動がわずかながら行われたものの、日本国外では興味をひかなかった。とはいえ、日本の地方公共団体の幾つかが、ISO9001 規格導入の可能性を検討するために、手続き方法を問い合わせてきた。

規格そのものは、九十九里町では、住民が ISO9001 の存在や ISO9001 の意味をあまり意識していないことからわかるように、住民向けのイメージ改善のために使われることはなかった。しかしながら、その導入で、住民により上手く対応し、その期待に応えられるような手続きの戦略的基礎が築かれたのである。そのほか、九十九里町町長によると、町議会議員たちの間で、規格を採用したことで、団結と親交の輪が広がったとのことである。ISO9001 規格の導入で、自分たちの期待に応えてくれるような良質のサービスを求めて、新しく企業が九十九里町に進出するようなことはなかった。規格は町の未来を確かなものにするための戦略的マネジメントの道具だった。規格は、町に立ちほだかる脅威に応え、職員の生産性に関する内部の問題を解決することを目的としていた。であるから、住民・企業を誘致するためのマーケティング装置ではなかったようである。

3. まとめ

上述したように、ISO9001 は九十九里町では投資をひきつけるためには使われなかった。サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールでは、とりわけ工業団地において、企業進出に役立った。ISO9001 規格が企業の進出を決定付けた主な要因ではないにしても、インタビューによると、企業の経営者がサン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールを選んだ理由付けをするのにつかう論拠の一つになっている。ISO9001 を使うことは、住民・企業の欲求を満たすための革新的な方法を用いるコミュニティの活力の反映である。このマネジメントシステムの採用で、インタビューへの回答者の意見によると、サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールの行政が、(私企業が使うような)時代の先端を行くマネジメントのいくつかの方法にたいして開かれていることが示された。

XII. 結論

全体的に見て、本研究で、研究仮説は裏づけられた。しかしながら、研究仮説における幾つかの予想は修正しなければならなかった。以下が、この研究で得られた主な結論である。

回答者たちによると、上位政府（国・県、州）からの責任移譲・財源譲渡削減は、サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールと九十九里町において品質マネジメントシステムの導入を考えるようになった当初の動機である。回答者たちは、これらの地方公共団体が国レベル・世界レベルでの社会経済状況の新たな実情により上手く対応するためにこの方法を採用したと説明した。しかしながら、責任移譲・財源譲渡削減はこの政治的選択の唯一の戦略的動機ではない。首長と地方議会議員の、良質のサービスを提供し、住民の期待に応え、他の地方公共団体と一線を画したいという意欲が、ISO9001を導入するのに時宜を得た動機となっている。そのほかに、首長・地方議会議員の、持続的改善・良質といった概念への敏感さ、役所とのかかわりで得られた経験が、過小評価してはならない積極的要因として挙げられよう。

品質マネジメントシステムの導入で、町のサービスにたいする住民と首長・地方議会議員の反応が良くなっただけでなく、町のサービスの価値が上がった。サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールと九十九里町の主な違いは、九十九里町では大多数の住民がマネジメントシステムの存在を知らないのに対し、サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールではISO9001規格が宣伝され、住民がこの規格の適用を支持したことで、住民が適用プロセスにある程度係わることができたということである。

どちらの地方公共団体にも、ISO9001規格導入で、町の経費が削減したという印象があったが、サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールではこの規格のおかげで税率を低く抑えられているとのことである。

研修が、職員にISO9001についての基本的概念を教えるときに大きな影響を及ぼすが、サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールでも、九十九里町でも、職員は、マネジメント環境で働くことで、町のために働きながら、満足度を高め、住民の期待に応えることができるようになった。組織文化の変化と新しい決定過程の導入で、職員は、職場環境をより上手く管理できるようになった。さらに、職員の自立性が増したせいで、決定方法が簡単になり、その結果、サービスが効率的になり、待ち時間が減少し、住民の満足が向上した。

Hs³の仮説はサン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールの場合には当てはまるが、九十九里町の場合には当てはまらない。サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールでは、住民サービスの質への影響を超えて、ISO9001は企業誘致と国際的榮譽に浴するために使われた。サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールでは、ISO9001はまた、外部の顧客にむかって町を有利になるよう位置づけるために使われたが、九十九里町では、住民顧客への影響にもかか

ならず、基本的に町の内部での働きに限られたマネジメント過程である。

すべての仮説の確認がこれで済んだわけだが、標準規格は異なる条件で用いられても、同じよう結果を、顧客に関しても、製品とサービスの質に関してももたらすことがわかった。しかしながら、地方公共団体の首長たちの意図は一致しておらず、九十九里町では、ISO 9001 規格使用を宣伝には用いない一方、サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールではこの規格使用を外部にもアピールした。

本研究は、幾つかの限界を考慮に入れて行われたが、限界のひとつが、二つの地方公共団体の場合のみを研究するに留まるという事実である。この研究の仮説をさらに推し進めるためには、この研究の結論がほかの地方公共団体の場合でも一般化できるかどうか確かめるために、人口のサンプルを増やしたほうが良いだろう。

¹ 修士論文の原題は、『*Origines et impacts de la mise en œuvre d'un système de gestion de la qualité ISO 9001 dans une petite municipalité : une étude comparative entre Saint-Augustin-de-Desmaures (Québec) et Kujukuri (Japon)*』である。

² ケベックにおいても日本においても、地方公共団体は、政府の三段階のなかで、消防事業といった住民に密着したサービスを提供している。

³ ケベックには、市町村の区別がなく、すべて ville (ヴィル) と呼ばれる。本論文では、九十九里町との比較をすることから、サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールを「町」と置き換え、訳することがある。

⁴ Statistique Canada, 『*Recensement de la population 2011 : profil du recensement : subdivision de recensement*』, 2012 年。

⁵ 九十九里町、九十九里町ホームページ <http://www.town.kujukuri.chiba.jp> (2013 年 2 月 25 日参照)

⁶ 水野一彦, “*Donner l'exemple au Japon : les administrations locales adoptent ISO 14000 et ISO 9000 et financent la mise en œuvre dans les PME*”, ISO Management Systems, 2002 年 5 月-6 月, 21-28 ページ。

⁷ 国際標準化機構, 『*ISO 9000 : 2005 : Systèmes de management de la qualité – principes essentiels et vocabulaire*』, ISO 中央事務局, 2005 年, 7 ページ。

⁸ 国際標準化機構, 『*ISO 9000 – Management de la qualité*』, http://www.iso.org/iso/fr/iso_catalogue/management_and_leadership_standards/iso_9000 (2013 年 2 月 26 日参照)

⁹ 九十九里町役場でのインタビューは 2007 年秋に行った。

¹⁰ サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモールでのインタビューは 2008 年春に行った。

¹¹ Benoît, Routhier, “Charlesbourg : Jacob veut implanter la norme ISO 9002”, Le Soleil, 1996 年 10 月 18 日, A5 面。

¹² サン＝トーギュスタン＝ドゥ＝デモール, 『*Les grands prix québécois de la qualité 1999*』, 1999 年。

¹³ Robert, Fleury, ““Partager le pouvoir”, le succès de la qualité”, Le Soleil, 1999 年 10 月 18 日, A4 面。

¹⁴ Simon, Bolduc, 『*La qualité des services municipaux : une étude empirique à la municipalité de Saint-Augustin de Desmaures*』, Essai de maîtrise en administration des affaires, ラヴァル大学, 1992 年, 69 ページ。

-
- 15 同書、102-103 ページ。
- 16 Caroline, Fontaine,『*Réorganisation du travail dans le secteur municipal : influences du contrat social et de la convention collective*』, Mémoire de maîtrise en relations industrielles, ラヴァル大学, 1998 年, 74 ページ。
- 17 サン=トールギュスタン=ドゥ=デモール, 『*Politique sur la qualité*』, 93/10/370 決議, 1993 年 10 月。
- 18 サン=トールギュスタン=ドゥ=デモール, 前掲書、1999 年, 17-18 ページ。
- 19 Robert, Fleury, “Saint-Augustin-de-Desmaures : une ville éclatée”, Le Soleil, 1999 年 10 月 18 日, A4 面。
- 20 著者名なし, “Saint-Augustin-de-Desmaures : une première mondiale”, Revue municipale et des travaux publics, 73 (5), 1995 年 10 月, 18 ページ。
- 21 Michel, Beauchemin, Robert, Doré et Guy, Bélanger, “ISO 9001 : Saint-Augustin-de-Desmaures : première accréditation municipale au monde”, Parks & Recreation Canada, 58 (4), 2000 年 9 月 - 10 月, 15 ページ。
- 22 サン=トールギュスタン=ドゥ=デモール, “Le Journal municipal : Le M.I.M (Mensuel d’informations municipales)”, 1998 年-2001 年。
- 23 サン=トールギュスタン=ドゥ=デモール, 前掲書, 1999 年。
- 24 Robert, Fleury, “Saint-Augustin P.Q. : là où le citoyen est un client”, Le Soleil, 1999 年 10 月 18 日, A1 面。
- 25 Robert, Doré, “Une première mondiale à Saint-Augustin-de-Desmaures”, Management et secteur public, 7 (1), 1996 年, 5 ページ。
- 26 同書、5-6 ページ。
- 27 Québec. Ministère de l’Industrie et du Commerce et Mouvement québécois de la qualité, 『*Les Grands prix québécois de la qualité : les Lauréats 1999*』, 1999 年, 11 ページ。
- 28 著者名なし、前掲書, 1995 年 10 月, 19 ページ。