

2021 年度

早稲田大学マニフェスト研究所
人材マネジメント部会 共同論文

京都府八幡市（第4期生）

市民協働推進課 高橋 洋貴

生活支援課 畑中 恵里

人事課 長村 盛史

1. 参加期間全体を通し仲間と取り組んできた活動の概要と経過、活動を通じた気づき

(1) 活動の概要と経過

① 組織・人材の現状把握

5月中旬に幹部職員2名（理事）、管理職2名（障がい福祉課長、高齢介護課長）、課長補佐3名、その他一般職3名との対話を実施。

上記対話での気づきから、本市の人及び組織の現状を次のように分析した。

- ▶ 市制移行（S52年）前後に大量採用した職員の退職により、経験不足の職員ばかりになった。その結果、以下のような状況が発生。
 - 若手職員の増加により法令等の知識が不足している職員が増加。
 - 業務を継続するため、経験が長い人の異動が困難に。
 - 異動が少なく、部署間の連携の障壁に。
- ▶ 八幡市外の職員の増加により、職員に市民目線の感覚が乏しく、地元愛もあまり感じられない印象を受ける。また、時代の変化により職員同士の関係性が希薄化し、チーム意識が低くなっている。
- ▶ 日々の業務に手一杯で、中長期的な視点での施策に取り組めていない。また、給与への人事評価の反映ができておらず、様々な場面でフォローに回っている能力や資質が秀でている職員への対価が不十分であり、組織全体の疲弊感に繋がっている。
- ▶ 現在、30歳代までの職員が全体の62%を占めており、職員数を維持しようとすると、将来的に再び同様の問題が発生する恐れがある。

② 組織・人材のありたい姿の設定

7月上旬に、「10年後の地域のありたい姿」について、市長をはじめとした幹部職員（市長・人事担当部長・福祉部長）や財政課、人事課の職員など、合計8名と対話を実施した。その対話も踏まえ、10年後の地域のありたい姿を次のように設定した。

- ▶ 市民も職員も自発的・積極的にまちづくりに参加する市
- ▶ 財政基盤の維持
- ▶ 柔軟性を持った強い組織づくり

③ ありたい姿の実現に向けたアクションプランの設定

これまで重ねてきた対話を踏まえ、ありたい姿を実現するために取り組むアクションプランを次のように設定した。また、幹事団からのフィードバックを受け、市の経営層に受け入れてもらえるよう市の総合計画との整合性を取りながら、検討していくこととした。

I. 危機感の醸成と検討体制の整備

対話の中で、現在 40 から 50 代前半の管理職に人材マネジメントについてどのように理解を求めかが課題として挙げられた。今回の対話の中では明確な解決法を見出せなかったが、取組への理解と協力を得るためには、まず管理・監督職に人づくり・組織づくりに関する現状認識を共有し、危機感を醸成することが重要と考えた。

また、研修と業務改善を実施するためのプロジェクトチームを作り、次に取り組むアクションの土台作りを行うこととした。

II. 研修と業務改善の実施、人材育成計画の改定

「危機感の醸成」と「プロジェクトチームの結成」によって土台を作った後は、実際に研修と業務改善を実施する。対話の中で「制度知識が無い」「コミュニケーションが取れない」「目先の業務をこなすことに終始する」といった意見が多くあった。10年後のありたい姿の実現に向けて「柔軟性を持った強い組織」を作るため、人材育成計画を改正し、それに沿った研修と業務改善を実施することとした。

III. 研修のステップアップと人事評価の見直し、戦略的な職員採用

「市民も職員も自発的・積極的にまちづくりに参加する市」の実現に向けて政策提案型やフィールドワーク型の研修を実施し、実際に地域に飛び込んでいける人材を育成する。また、職員との対話の中で、一番多かった意見が「人事評価の見直し」だった。職員のモチベーションを上げるため・実際に地域に飛び込んでいける人材を育成するため、人事評価制度の見直しを行う。併せて、I、IIで作ってきた人材像に応じた職員採用も実施することとした。

(2) 活動を通じた気づき

活動を通じて庁内でのインタビューや市長を始めとする幹部職員へのプレゼンテーションを実施することで、庁内の声を拾い上げ、それを具現化したことは、今後の活動につながる大きな成果であると考えている。

まず、前述した1 (1) ①について、具体的な職員の声を列挙した。

< 題目「本市の現状および課題」 >

- ・地域特性、地域活動に興味のない職員が多く、意欲の有無が二極化している。
- ・業務遂行にあたり、個人の資質に頼り過ぎており、属人的になっている。
- ・根拠法令やその背景を十分に理解していない、丁寧な市民対応が不十分、義務を果たさず権利だけを主張する職員が多い。

- ・他部署の業務内容を理解していない、部署間の垣根を越えた企画調整が必要。
- ・業務外のことを依頼しにくい人間関係。
- ・上司に業務量の過多や人間関係の苦悩を相談したところで、解決に至らない。
- ・上司はもちろんのこと、部下や後輩からの人事評価も必要。
- ・IT化が進んでも、「人」にしかできない業務はあり、職員の資質向上が重要。
- ・定期的な異動がないため、広く市行政を知る機会がない。そのまま昇進し、管理職になった時に苦しむ。

この声を管理職に伝えたところ、「この課題は昔からある。」といった声がほとんどであり、それは時代が変われども共通の課題であり、特に職員を多く採用し、若い世代の職員が多い時期に問題が顕在化しているものと思われる。

こうした声を拾う中で感じたことは、一人ひとりの職員が、日頃から抱えている苦悩や不満をぶつける絶好の機会になり得たということと、人マネ参加者である我々3人がそれを目に見える形にする立場にいるということであり、大きなプレッシャーではあるが非常に貴重な経験であるとともに、市の将来を本気で考えるきっかけになった。また、同様にインタビューを行った人たちにとっても、考えてもらうきっかけになったと思うので、この活動自体が協力し合う関係づくりにつながるものだと感じた。インタビューを終えるごとに、「組織改革に力を貸してほしい。皆で変えていきたい。」というこちらの発信に対して、快く応じてくれたことも非常に励みになった。

また、今後の活動に向け、市長を始めとする幹部職員・派遣元へのプレゼンテーションを行ったことで、人口減少やIT化の発展により職員としての資質が問われる現実と課題を認識していただき、組織改革の必要性、計画的なアクションプランについて、一定の理解は得られたと感じている。ただし、今ある組織を一足飛びに変えていくことは難しいので、人マネ幹事のお話にもあったように「スモールステップ」を繰り返していくことが重要であると感じた。

2. 今後の展望、自分達がまず取り組んでいくこと、創り出したい変化

(1) 今後の展望

①市や市民に対するマインドの変化

市政運営の主体は市民であり、公務員は市民の様々な声を聴き、それをまちづくりに反映していくことが使命である。しかし、本市においては職員の若返り、市外出身・在住の職員の増加、コミュニティ意識の変化等により、市役所職員が「サラリーマン化」してきているように感じている。サラリーマン化が進むことで、「余計なことはせず与えられた仕事だけをすればよい」、「誰かがやってくれる」、「市民は文句ばかり言うので関わりたくない」など、まちづくりを“他人事”と捉える職員が増え、対策を講じない限りその傾向はより強くなると予想される。一方、地方分権と少子高齢化の進行により、市町村間の競争はますます激しいものになっていく。そのような中で、市を存続させていくためには、職員一人ひとりの意識や認識を変える必要がある。

②組織として考え、政策を実行する力

組織は個人の集合体であり、トップダウンを別として、多数派の意見により支配されることが通常である。それを本市に当てはめると、「やりたくない／できない」、「考えたくない／考えられない」、「決めたくない／決められない」、「忙しくてできない」、「誰かがやってくれる」といった考えに支配され、目先の短期的な取組に終始し、中長期的な視点をもった取組があまり実行できていないのが現状である。

職員との対話から得た意見においても、やる気のある人ほど、その人に負担が集中し、目先の業務以外のことを考える余裕がない状況にあることが明らかになっている。

個人でできることに取り組んでいくことは重要であるが、余裕がない中では自ずと限界がある。市の存続をかけたまちづくり、さらに発展させるためには、「組織（チーム）」として政策を実行していかなければならない。そのためには、まちづくりを“自分事”として捉えることができる職員を増やしていく必要がある。

③組織の柔軟性・持続性の確保

本市では職員の入れ替わりが進んだことで、経験年数の浅い職員が非常に多く、組織全体としての経験値が低下し、一部の経験豊富な職員に支えられて何とか業務を遂行している状況である。そのため、中堅職員への負担が大きく、若い職員をフォローするためジョブローテーションが滞っている。これは組織として健全とは言い難く、誰かが体調不良になったり、異動したりすると業務が回らなくなる恐れがある。

また、職員のコミュニケーション力の低下と相まって、他の部署がどのような業務をしているかを理解しておらず、連携が生まれやすい環境にあるとは言えない。さらに、今後AIの導入等、自治体DXが進展していく中で、市役所職員は「人にしかできない業務」を担っていくことになるため、職員の資質向上が重要である。

その解決策としては、第一に若い内にジョブローテーションにより様々な部署を経験させ、視野を広げておくことが重要である。ただし、現実的に難しいケースもあることから、並行して各部署がどういった業務をしているのかを学ぶ機会や、様々な部署の職員とのコミュニケーション・連携の仕方等を学ぶ機会を創出することも必要と考える。もちろん、すでにコミュニケーションや連携の重要性を実地で理解している職員も一定数おり、それは個人それぞれの努力や実体験を持って学ぶことが望ましいが、前述の「サラリーマン化」やジョブローテーションの停滞によりそういった環境に恵まれない職員も多くいることを鑑みると、早急にその重要性を学ぶ機会を確保したい。

それらにより、各職員の視野を広げ、組織内でのコミュニケーション・連携を活発にさせることで、今後さらに複雑多様化する様々な課題や巨大災害等にも対応できるような柔軟な組織とするとともに、個人に依存しない持続可能な組織を構築していきたい。

④具体的取組

④-1 研修の大幅充実

現在本市で実施している研修は、主に①新採研修、②階層別研修、③外部への派遣研修、の3つである。それぞれの課題として、①新採研修は、採用から配属前に各部署の業務の紹介を受けるものであるが、受講者には業務経験がないことから内容の理解が深まらないこと、②階層別研修は、一般的な心構え等に留まり、実践的な内容に乏しいこと、③外部への派遣研修は、専門のテーマで中身の濃い内容だが、希望制であり参加者が少ないこと等がある。そのため、基本的に個人の裁量に任せ、業務も忙しいことで、一部の意欲のある人を除き、職員の積極参加には至っていない状況である。また、職員が大きく入れ替わった影響で、中堅職員以上に余裕がなく、OJTを基本としていた若手職員への基礎的なスキル・知識の育成が十分に機能しておらず、より中堅職員以上に負担がかかってしまっている状況である。

2. (1) ①②③で述べた内容を実現していくためには、市役所や自分たちでまちを創っていくということに目を向け、2、3年程度以上の業務経験がある者をターゲットに大幅に研修を充実させ、将来を担う職員を育成していきたい。

まずは若手を中心に基礎的なスキル、知識、コミュニケーション力を習得するための研修を実施し、全体のベースアップを図ることとする。研修についてはこれまでの座学形式のみとせず、座学に加えテーマを与えてのグループワーク等のワークショップ型の研修を展開させていくこととし、順次、中堅職員にも受けてもらうとともに、階層や年代を飛び越えた研修を実施することで組織内のコミュニケーション活性化を図ることとする。また、取組を全庁的なものとするべく、研修を通じて各個人のモチベーションの向上も目指すことから、希望制に加え、組合せを考慮した指名制での

受講など、強制的にでも全職員に行き渡らせる仕組みとしたい。

これらに取り組んでいくことで、①職員それぞれが“自分事”として課題を認識し、様々な主体との連携のもと、将来的な視点を持って施策に取り組める組織を構築すること、②組織として広い視野を持ち、横断的に対応できる柔軟性を確保するとともに、業務のクオリティを“できるだけ”個人の能力に左右されない組織を構築することを期待するものである。

④－２ 業務改善（行革）

前述の「研修の大幅充実」に取り組んでいくためには、参加できる環境づくりも同時に進めていく必要がある。現状の環境は、部署によっても異なるが、日々の業務に手一杯で研修に参加できる余裕がない職員が多く、また、若手職員が非常に多いこともあり、マネジメント側の管理・監督職もプレイヤーとして第一線で活躍せねばならず、組織全体が疲弊している状況である。

また、地方分権の進展により、今後ますます基礎的自治体の果たすべき役割が増えると予想される。複雑多様化する課題に対応していくためには、業務をスリム化することで余裕を生み出し、人づくりに積極的に取り組んでいかなければならない。さらに、新庁舎建設や老朽化が進む市内各公共施設の維持管理で多くの財源が必要となり、各種サービスの維持及び魅力あるまちづくりを進めていくためには、各事業を見直し、限られた財源を効率的に分配することも必要である。

市ではすでに7次にわたる行財政改革に取り組み、一定の成果も挙げてきたところではあるが、現状の改善及び上記の実現のためには、自治体DX等の視点も踏まえ、さらなる改革が必要である。取組にあたっては、2.（1）②でも述べたように各部署の「考えたくない／考える余裕がない」という現状を念頭に、政策推進課（行革担当課）のリーダーシップのもと、第三者的な視点、統一的な視点により業務改善を全庁的に強力に推進していくこととしたい。取組を検討・実現していくにあたっては、取組への機運の醸成、各部署の積極的な協力が不可欠であることから、丁寧なヒアリング等を通じた“対話”を重ねるとともに、困り事の解決サポートや他部署での先進的な取組を全体で取り入れていくなどの“成功体験”を積み重ね、全庁的に協力を得られるものとする。

④－３ 取組を推進するための体制づくり

④－１及び④－２で述べた取組を行っていくにあたっては、個人レベルでの実現は難しく、その業務を所管する人事課（研修担当）及び政策推進課（行革担当）の協力と主体的な取組が必要不可欠である。しかし、人員が限られた中で体制を充実させることは現実的に難しく、本取組は担当に大きな負担を強いるものになってしまう。また、本取組にあたっては、企画段階から様々な部署の職員に参画してもらい、常に多

様な意見を取り入れながら進めていくことが望ましいと考える。

そのことから、それぞれの担当課に紐づくプロジェクトチームを設置し担当の負担軽減を図るとともに、様々な部署の職員に参画してもらい、主体的に行動してもらうことで実行力を担保することとし、またその職員を通じた各部署での協力を得られやすい体制を構築したい。プロジェクトメンバーの人選については、まず何より課題意識を共有・理解してもらう必要があること、また、本来業務以外の部分で相応の負担がかかってしまうことから、取組の必要性を理解してもらいやすいマネ友や部会を通じて対話を行った職員を中心に選定されたい。

(2) 自分たちがまず取り組んでいくこと

①アクションプランに取り組んでいくための環境づくり

アクションプランを実現していくためには、組織の変革が必要不可欠である。過去3期のマネ友を始め、4期にわたる各部署職員との対話により、一定数の人マネの認知及び仲間ができています。しかし、その仲間との対話の中で、変わらない組織へのフラストレーションを抱えている者が多く、さらにその者（意欲のある人）ほど仕事を多く抱え、組織づくり・人づくりに取り組んでいく余裕がないことがわかった。

そこから、マネ友やその仲間によるこれまでの草の根的な活動に加え、組織を変革していくための第一歩として、2. (1) ④で述べた内容をまとめ、「職員提案制度」を活用した具体の提案を市長に行う。ただし、提案内容の実現に拘るものではなく、組織として現状の課題を考えるきっかけとなること、またそれによる別の視点の考えで、組織としてさらによい内容の実現を期待するものである。

②草の根的な仲間づくり

人マネでの各団体や幹事団との対話の中で、アクションプランの実現を達成している団体の特徴として、組織内のコミュニケーション（対話）が活発で、風通しがよい組織だと分析した。また、本市職員、特に管理・監督職との対話の中でも、①昔と比べコミュニケーションが不足している、②コミュニケーションがとれている人（部署）とは仕事がスムーズにできる、③複雑多様化する課題に対応していくためには部署間の連携が必須だが、現状はできていない、等の意見があり、重要なファクターであると認識している。

すでにマネ友や対話を通じた仲間づくりに取り組んでいるところではあるが、まだ十分とは言えない状況である。対話を通じて課題意識を共有する人が多ければ多いほどアクションプランの実現につながるため、さらに仲間を増やしていくことが肝要と考える。コロナ禍で交流が難しい現状にあるが、マネ友等の協力のもと、例えばオフサイトミーティングやワークショップ型の研修実施により年代・職種問わず対話がで

きる機会を充実させていきたいと考えている。

(3) 創り出したい変化

①市の将来（まちづくり）を自分事として考える職員の増加

市民との協働による今後のまちづくりを進めていく上で、それぞれが課題を自分事として認識し、中長期的な視点で“自分たちで魅力あるまちを創っていく”という意識のもと、様々な意見を闘わせることで、より良い取組が生まれていくものと考えている。

現状は、その意識のある職員とない職員のギャップが大きく、本取組を通じてその差をできるだけ埋めていきたい。また、対話の中で、一見消極的に見える職員でも、それを表に出す機会に恵まれてこなかったという職員がいることも知り得たので、対話を繰り返す中でそうした職員も発掘していきたい。

②コミュニケーション強化による横の連携の創出

本取組を通じて、職員同士がコミュニケーションを行う機会を作ること、職員全体が顔見知りになってほしいと考えている。顔見知りが増えることで、ともすれば敵対関係になりがちな部署間の連携がスムーズになるとともに、市民サービスのワンストップ対応や複合的な課題への対応も容易になると考える。また、基礎的なスキル、知識の習得と相まって、誰がどこの部署へ異動してもすぐに活躍しやすい環境になると考える。

③“余裕”の創出

持続的な組織運営及び複雑多様化する課題に対応していくため、本取組を通じて、業務改善による考える“時間”の余裕、一人ではなくチームで取り組む“心”の余裕を生み出していきたい。特にマネジメントする立場にもあり、施策推進の中核を担っていく管理・監督職の負担を軽減させ、生まれた余裕でマネジメントや課題への対応、部署間での連携した取組につなげていきたい。

<付記>

(市民協働推進課 高橋 洋貴)

今回、研究会に参加させていただき、他の自治体の方々や、自組織内の様々な方と対話を重ねることで、自分自身、組織・人づくりに対してモヤモヤしていたことがクリアになった。特に自組織内の方との対話で、課題意識や取組の考えを共有・意見交換できたことは、今後働いていく上で大きなプラスになっていくものと感じた。

また、組織・人づくりは非常に大きなテーマで、自分ひとりでは到底変えていくことは難しいが、今回の3人のチームやマネ友、対話をした人など、仲間になってくれるような人がたくさんできたので、それらの方々と連携し、よりよい市の将来を目指して今後も活動していきたい。

(生活支援課 畑中 恵里)

私は、福祉職採用であり、入庁以降ずっと生活保護・生活困窮者自立支援制度の担当をしている。日々の主な業務は、相談援助、スーパーバイズであるため、今回部会に参加して感じたことは、「役所の職員」として、組織全体を考える発想がなかったということである。恥ずかしいことだが、事実であり、ただ目の前の仕事をこなすことで精一杯だったように思う。

しかし、言い方を変えると、組織全体として何を変えていくべきなのか、市の将来をどのように考えていくべきかというマインドが生まれるきっかけを作ってくれたのがこの部会である。本来なら、職員全員が参加できることが望ましい部会ではあるが、それは難しくとも、歴代のマネ友とタッグを組み、インタビュー対象者や管理監督職など今年度関わりを持った職員同士で対話を深め、関係を広げていくことはそう難しくない。

私自身、この部会を通して、自分自身の業務改善のヒントがいくつか見えてきた。自分で実行し、スモールステップを生み出し、周りに波及していく。そうした「できること」から実現していきたい。

皆、真摯な思いで日々業務に取り組んでいる。それはインタビューを通して、強く伝わってきたものである。アクションプランを実現していくために、こうした対話を繰り返すことにより、さらにお互いのことを理解し、意見を交わし続けられる関係になりたいと思う。

「市の将来を明るくものにする」という目標は、一見困難なように思える。

ただ、福祉業務に携わってきた経験から言えることは、チームワークが良い場合は、どれだけ困難な課題も、知恵や経験を持ち寄ることにより、最終的には解決されるものであるということ。そうした自分の経験も生かし、同じ「八幡市」というチームの一員として、今後も職員同士で協力・連携し、市の明るい将来を考えていきたいと考えている。

(人事課 長村 盛史)

監督職になる以前、八幡市の今後について話をすることは何度もあったが、「雑談」で終わっていたし、実際にマネジメントを意識することもなかった。その当時組織の中で感じていたことは「不満」であり、対話を通じて何かを変えようとはしていなかった。そういう意味では私も「目の前の仕事をこなすことに終始する職員」の1人であったと思う。その後、家庭をもち、監督職となり、限られた時間で職務をこなすことが必要になり、初めてマネジメントを意識するようになった。これまで同じ立場の人たちと「意見」という名の不満を口にすることはあったが、今回の部会で初めて課長等の管理職と話をするのができ、管理職もまた問題意識を持ち、対応に苦慮している事実を知ることができた。一般職も監督職も管理職もそれぞれ思いがあり職務に取り組んでいるが、お互いの意見を抱え込み、すれ違ったまま仕事をしているのが印象的だった。八幡市や組織のありたい姿は基本的に共通している。あとは「対話」を通じてより良い未来に向かって少しずつ改善するだけ。自分1人では影響を及ぼせる範囲は限定的だが、影響の輪を広げてくれる仲間がいれば、どんどんその範囲を広げていける。八幡市の人材マネジメントの取り組みが広がるよう人材マネジメント部会の一員兼当局(人事課)の1人として人材マネジメントのアクションプランが導入されるよう尽力していきたいと思う。