

政策提言

～ 善通寺市の輝かしい未来のために ～

平成26年3月

早稲田大学マニフェスト研究所 人材マネジメント部会

香川県善通寺市

山田 大介・秋山 哲郎・井浦 彰友

目 次

第1章	はじめに	3
第2章	政策提言に向けて	4
第3章	善通寺市のありたい姿	5
第4章	善通寺市の現状と課題	6
4-1	地理的特徴	
4-2	文化・歴史的特徴	
4-3	協働	
4-4	人口動態	
4-5	市民の意識	
4-6	現状分析のまとめ	
第5章	善通寺市役所のありたい姿	14
第6章	善通寺市役所の現状と課題	17
6-1	善通寺市の行政改革	
6-2	行政改革がもたらした影響	
6-3	組織・人材の現状	
第7章	政策提言	21
7-1	組織風土を変えるための仲間づくり	
7-2	職員提言制度のリニューアル	
7-3	人事研修制度の改革	
第8章	おわりに ～3人の想い～	25

第1章 はじめに

私たち公務員は、毎日のようにメディアを通じて少子高齢化や人口減少、地域経済の低迷などが要因とされる国や地方自治体の行財政状況の厳しさや、住民の多様化するニーズに応える事ができない政策への問題を提起されている。そして、私たちが所属する善通寺市役所においても、財政再建や住民のニーズに応えるべく、これまでも様々な行政改革に取り組んできた。しかし、私たちはどこかそのような情報や状況は他人事で、身近に起こっているのに遠いところの出来事のように捉えていた。

早稲田大学マニフェスト研究所人材マネジメント部会（以下、人マネという。）における北川正恭先生の第1回目の基調講演は、「なぜマニフェストでなければいけないのか？」から始まり、「時代は、富を配分する時代から負担を配分する時代に変遷し、選挙も有権者をお願いする選挙から約束する選挙（選挙公約＝マニフェスト）へと変遷を遂げている。また、地方分権一括法の制定により、地方自治体は国への中央集権的な組織から自分たちで考え・実践する組織への変革を求められたのである。そして、このような時代だからこそ、知恵を絞り、工夫し、それを実践することのできる自治体職員の人材育成が求められている。」との訓示を受けた。誠に恥ずかしいが、私たちが先生の訓示や人マネの幹事団からのコメント、また様々な全国の自治体職員とのダイアログを通じて、最初に一番強く感じたのは、あれだけ毎日目の当たりにしているはずである国や地方自治体を取り巻く状況への問題意識と危機感であった。そして、私たちは、人マネのダイアログを主体とした研修の中から、この問題意識と危機感を自治体職員1人1人がより強く持ち、流動する社会に適応する組織へと変革するために職員個々の能力をフルに発揮していくことが急務であると思い知ったのである。

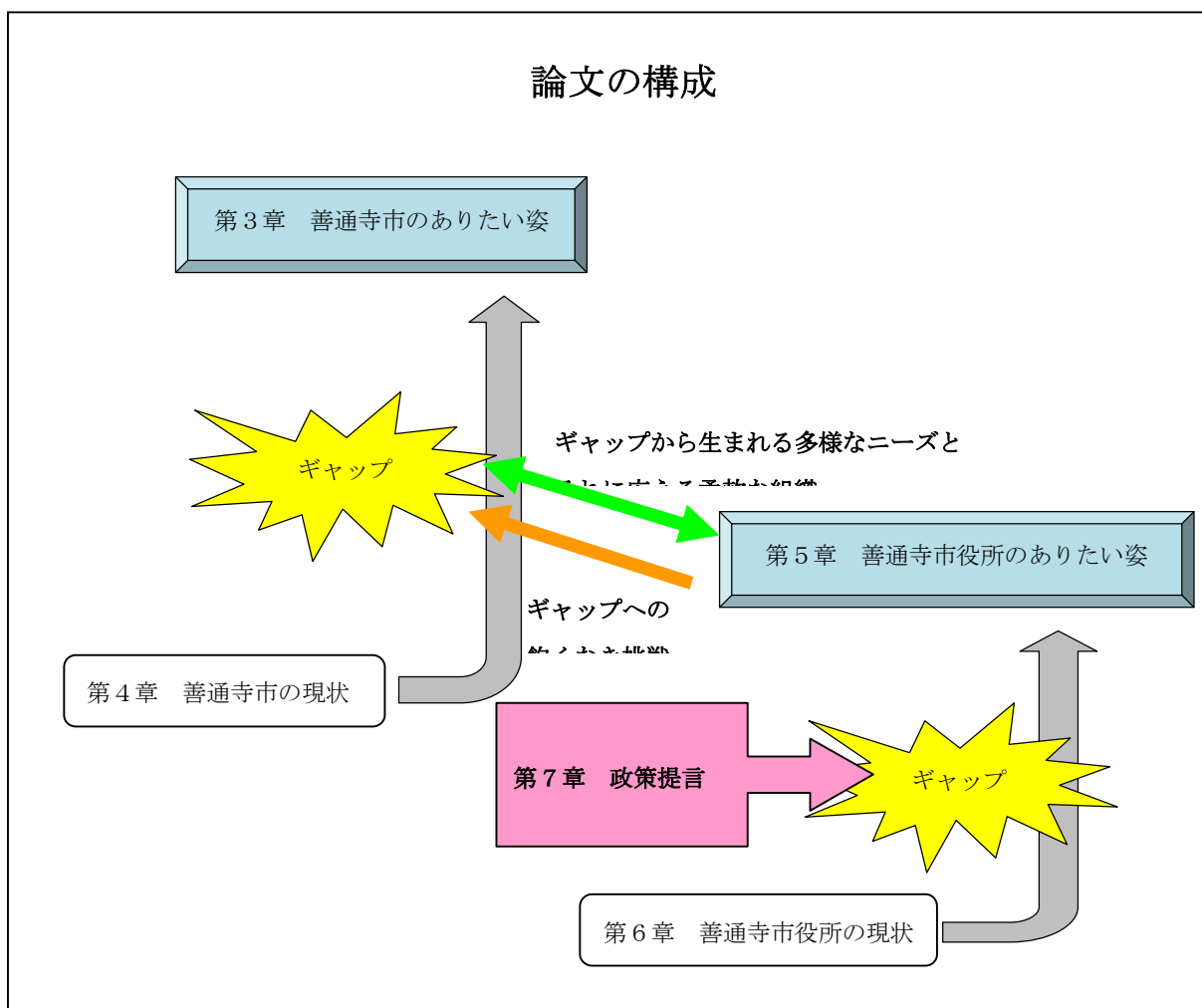
先ほども触れたが、善通寺市は他の自治体に先駆けて積極的な行政改革を推進してきた。しかし、そこで働く職員の意識改革、いわゆる人材マネジメントが手つかずであったことは、私たち自身が人マネに参加して証明している。いや、積極的な行政改革を進めてきたからこそ、その現状に満足し、本来行政改革と同時進行すべきであった人材マネジメントについては盲目的になっていたのではないだろうか。本論文では、この点に十分留意し、過去の善通寺市の取り組みや第5次善通寺市総合計画（以下、総合計画という。）などを改めて検証するとともに、その反省から今後の善通寺市と善通寺市役所のありたい姿を描いていきたい。そして、今回、人マネで得た組織人材マネジメントの重要性をより深く意識し、政策提言を行う。また、私たち職員が仕事に対する意欲や活力を育み、変化する社会や住民のニーズに適応できる体制を形成することで常に住民の期待に応える組織で在りつづけるという目標（＝理想・ありたい姿）のためのマイルストーンの一つとして、本論文を位置付けたいと考えている。

第2章 政策提言に向けて

今回変革すべき組織は善通寺市役所である。しかし、善通寺市役所を何のために変革すべきなのか。それは善通寺市役所の存在意義を改めて考えることでもあるが、「何のために」という根幹を問い直すことは、ありたい姿を考える上で非常に重要なことである。

言うまでもなく、善通寺市役所は善通寺市のためにあるべきである。では、善通寺市のためとはどういうことなのか。善通寺市の未来がどうなれば市役所が役割を果たしていると言えるのか。善通寺市役所のありたい姿を考える前にそれを押さえる必要があるので、まずはじめに、善通寺市のありたい姿について考えることとする。次に、善通寺市の現状の分析を行うことによって、両者のギャップを考えていきたい。

そして、善通寺市役所がこのギャップから生まれる多様なニーズに応え、ギャップへ挑戦し続けることができる組織に変革するために、善通寺市役所のありたい姿を描き出し、善通寺市役所の現状を分析することで両者のギャップを抽出し、最終的に課題解決のための政策提言を導き出すこととする。



第3章 普通寺市のありたい姿

私たちは、「すべての世代の市民が地域でいつまでもいきいきと暮らせる」というのが普通寺市の理想であると考えた。そして、この理想からたどり着いた普通寺市のありたい姿は、総合計画において描かれている「住んでみたい・住みつけたい まち 普通寺」である。

市民が参画し地域と市役所が協働で策定したこの総合計画は、サブタイトルに「人をつなぎ 世代をつなぐ 地域力」を掲げ、以下の3つのことを柱としている。

- ① みんなでつくるー参画と協働
- ② みんながすこやかー健康と快適
- ③ みんなではぐくむー教育と振興

「住んでみたい・住みつけたい まち 普通寺」とは、生まれてから、育ち、学び、働き、老後へと続く人生のライフステージをそれぞれの段階において、充実な保健・福祉・教育環境のもとで、安全・安心に暮らしていくことのできるまちの姿をイメージしている。

また、「人をつなぎ 世代をつなぐ 地域力」とは、あらゆる立場の市民が、地域内での連携・協力や行政との協働により自分達が住む地域の価値を創造していく力、すなわち“地域力”の向上をはかっていくことで、「親から子、子から孫」へと世代をつないで住みつけることのできるまちの実現が可能となることを表現している。

総合計画についてはこれまでも目を通したことはあったが、今回の人マネを経て再度掘り下げて読み込んでみると、これまでとは見え方が変わり、その意図するところ、そしてその先の普通寺市の将来像・ありたい姿というものが、今までよりもしっかりと私たちの中に落ちてきたように思う。

この将来像・ありたい姿には重要な点がある。それはサブタイトル中にあるように「つながり」を重視している点である。「人をつなぎ」は、今生きる市民1人1人が様々な場面でつながりを持つこと、また民間企業や公的機関や学校などの各組織がつながることである。そして、「世代をつなぐ」とは、現代社会で希薄になっている各世代間の関わりをしっかりと持つことである。「人をつなぎ」は横のつながりであり、現状における市民生活の満足度を向上させることに結びつくであろう。一方「世代をつなぐ」は縦のつながりであり、過去の結果・経験を活かし現在を見つめ直しながら、素晴らしい未来を描くことにつながっていく。

つながりは人に幸せに与えてくれ、その幸せはさらにつながりを大きくしようという動機づけになる。よって、このつながりをいかに大きく、強くできるか。すなわちつながりの機会をどうやって生み出すか、そしてそのつながりをいかに継続していくかということを考える必要がある。そして、そうして生み出されたつながりが市の活力となる地域力を生み出し、「住んでみたい・住みつけたい まち 普通寺」を作りあげることができると考える。また、3つの柱の中に「みんな」という言葉があるように、何をするにも「みんな」が当事者である。他人任せにせず、1人1人の力をしっかりと発揮しながら、当事者意識を高く持ち普通寺市を作り上げていく、そんな普通寺市でありたいと考える。

第4章 普通寺市の現状と課題

第4章では第3章で掲げた普通寺市のありたい姿、「住んでみたい・住みつづけたい まち 普通寺～人をつなぎ 世代をつなぐ 地域力～」に対する普通寺市の現状と課題について検討する。

4-1 地理的特徴

本市は、香川県の西北部に位置し、面積は39.88㎢で中心市街地を中心にほぼ平坦な地形が広がっている。気候は、瀬戸内海気候に属しており、年平均気温は16.7℃、年降水量は1,010.1㎜と温暖寡雨で、冬期は比較的暖かく住みやすい土地柄である。

[普通寺市の位置]



また、市内には国道11号が東西に、国道319号が南北に走っており、国道319号と平行するようにJR土讃線が走っている。市の北部には、四国横断自動車道が国道11号と平行するように東西に走っており、同自動車道の普通寺インターチェンジは、本市はもとより中讃エリアの陸上交通の拠点機能の一翼を担っている。

[市周辺の主要な道路・交通網]



本市の市街地は、総本山善通寺を起点に拡がりをもって形成されており、中心部には陸上自衛隊が駐屯するほか、四国で唯一小児救急救命センターを完備した独立行政法人国立病院機構四国こどもとおとなの医療センターや、独立行政法人農業・食品産業技術総合研究機構 近畿中国四国農業研究センター、四国学院大学などの公共・医療・教育機関が集約して立地しており、中讃地域における中核性が高いコンパクトなまちである。

このように善通寺市は気候、交通条件、立地条件が整ったまちであり、豊かな生活をおくるための地理的状況は一般的な地方都市と比較して良好であると言える。

4-2 文化・歴史的特徴

本市は、弘法大師・空海の生まれた地であり、市の中心部にある総本山善通寺は弘法大師・空海の父の名に由来しており、本市の名の現すところでもある。また、市内から銅鐸・銅剣・銅矛等の土器が大量に発見されていることは全国的にも知られており、この地を統治していた豪族の歴代の首長墓と考えられる前方後円墳群を中心に、数多くの史跡指定を受けている古墳が確認できる。また明治29年には、陸軍第11師団の開設に伴い、道路や鉄道網が整備され、市街地に多数建設された第11師団施設は、旧善通寺偕行社や赤レンガ造りの倉庫など、いずれも洋風デザインの巨大なものがある。

このように本市は、特色ある歴史・文化を有するまちであり、これらをさらに活かした、個性豊かなまちづくり、市民文化の香り高いまちづくりを目指しているところである。

4-3 協働

本市は、リサイクルという言葉が使われていなかったころから、全国に先駆けてリサイクルに取り組み、「捨てるゴミでも活かせば資源」を合言葉に、市民総参加によるリサイクル運動を展開してきた。また、田園と里山の環境があいまった自然豊かな原風景を保存するために、「アダプション・プログラム」など市民・企業・ボランティアで構成される環境保全活動も活発である。

都市化の進展や価値観の多様化に伴い、全国的に郷土愛や地域連帯感が薄れていく傾向にあるなかで、本市には、豊かな自然環境や貴重な伝統文化に生まれ、古くから受け継がれてきたあたたかい心、地域を愛する心、そしてリサイクル活動など地域に根付く自主活動の伝統が確かにある。これは、地域のつながりを太くする土壌、地域力を向上させる土壌となりうるものであり、今後も非常に重要なものとなる。

しかしながら一方で、近年ではこういった協働の土台である自治会の加入率低下が問題となってきている。平成13年に76.0%であった加入率は平成25年では57.5%へと大幅に落ち込んでおり、深刻な状況となっている。

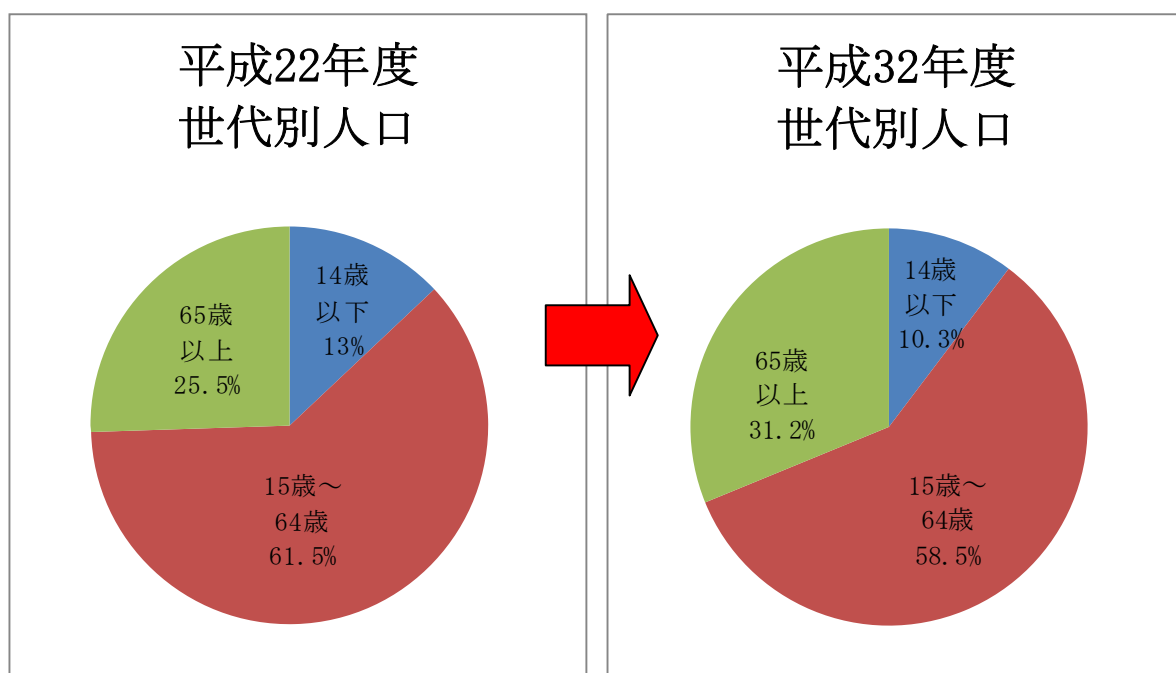
4-4 人口動態

本市の総人口は平成22年の国勢調査において33,817人である。人口は平成元年をピークに減少しており、平成12年から平成22年の10年間に於いて2,596人の減少となっている。

年齢階層別人口の比率の推移をみると、年少人口（14歳以下）は平成12年の13.9%から平成22年には13.0%へと、生産年齢人口（15歳～64歳）は平成12年の65.1%から平成22年の61.5%

へと構成比率が減少している。一方、老年人口（65歳以上）は平成12年の21.0%から平成22年の25.5%へとその構成比率は大幅に増加しており、少子高齢化は着実に進んでいる。

総合計画における、コーホートセンサス変化率法¹に基づく人口推計によると、善通寺市の人口は平成32年には30,770人になることが推計されており、平成32年人口の内、10.3%にあたる3,180人が年少人口、58.5%にあたる17,990人が生産年齢人口、31.2%にあたる9,600人が65歳以上の高齢人口と推計されている。また、世帯数においては、今後さらに核家族化や世帯の多様化が進展することが見込まれることから、平成32年には13,610世帯になり、1世帯当たりの人数は平成17年の2.67人から2.26人まで低下することが想定されている



4-5 市民の意識

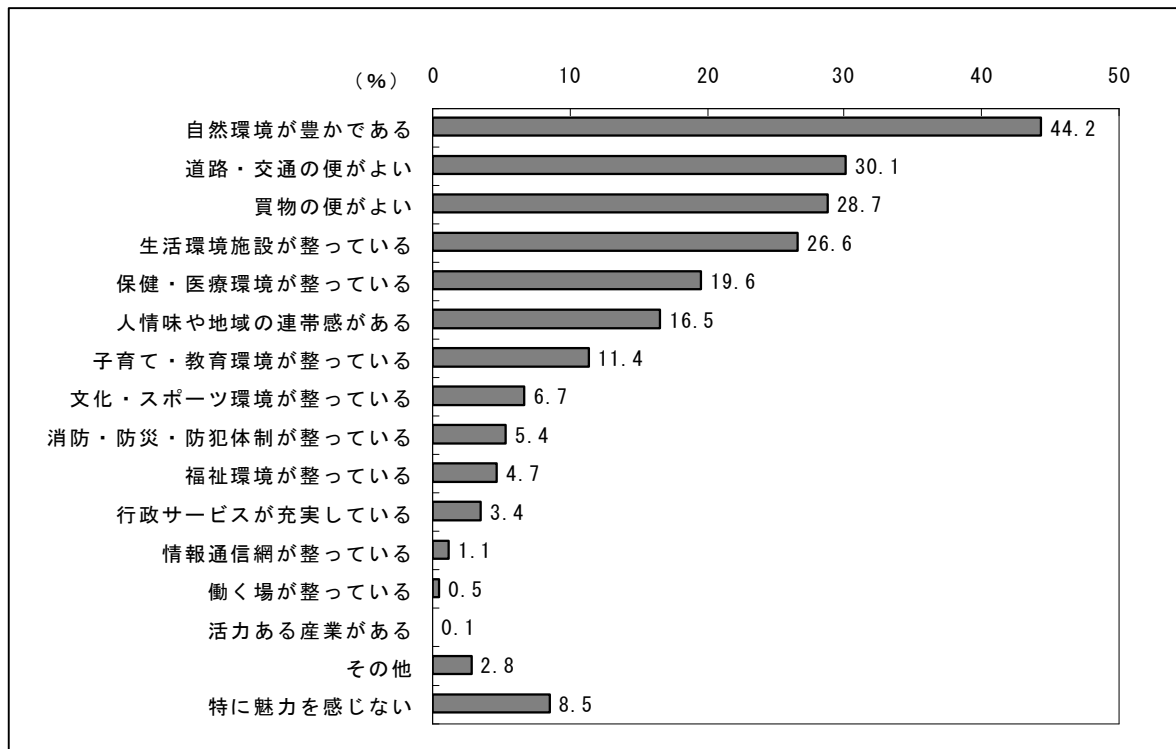
(1) まちの魅力

まちの魅力についての市民の意識については、“自然環境が豊かである：44.2%”が他を引離して第1位に挙げられ、次いで“道路・交通の便がよい：30.1%”、“買物の便がよい：28.7%”、“生活環境施設が整っている：26.6%”、“保健・医療環境が整っている：19.6%”、“人情味や地域の連帯感がある：16.5%”、“子育て・教育環境が整っている：11.4%”などの順となっている。

性別、年齢別でも、ほとんどの層で“自然環境が豊かである”が第1位に挙げられているが、年齢別の30代では“子育て・教育環境が整っている”が第1位となるなど、世代によってまちの魅力に対する認識にやや違いもみられる。

¹同時出生集団の一定期間における人口の変化率を計算し、その変化率が将来も変化しないと仮定して推計する方法

まちの魅力について（全体／複数回答）



出典：第5次善通寺市総合計画

(2) まちの各環境に対する満足度

まちの各環境に対する市民の評価について、満足度をたずねた49の設問項目の傾向を、“満足している”と“どちらかといえば満足している”をあわせた「満足」、「どちらともいえない」、「どちらかといえば不満である」と“不満である”をあわせた「不満」の3区分にまとめている。

その結果、「満足」と回答した項目の中では、“ごみ処理・リサイクル等の状況：60.7%”が最も高く、次いで“道路の整備状況：51.0%”、“保健サービス提供体制：50.2%”、“上水道の状況：42.6%”、“医療体制：42.3%”などの順となっている。一方、「不満」と回答した項目の中では、“商業振興の状況：44.1%”が最も高く、次いで“工業振興の状況：39.1%”、“雇用対策の状況：34.1%”、“バス交通の状況：33.1%”、“農業振興の状況：26.6%”などの順であった。

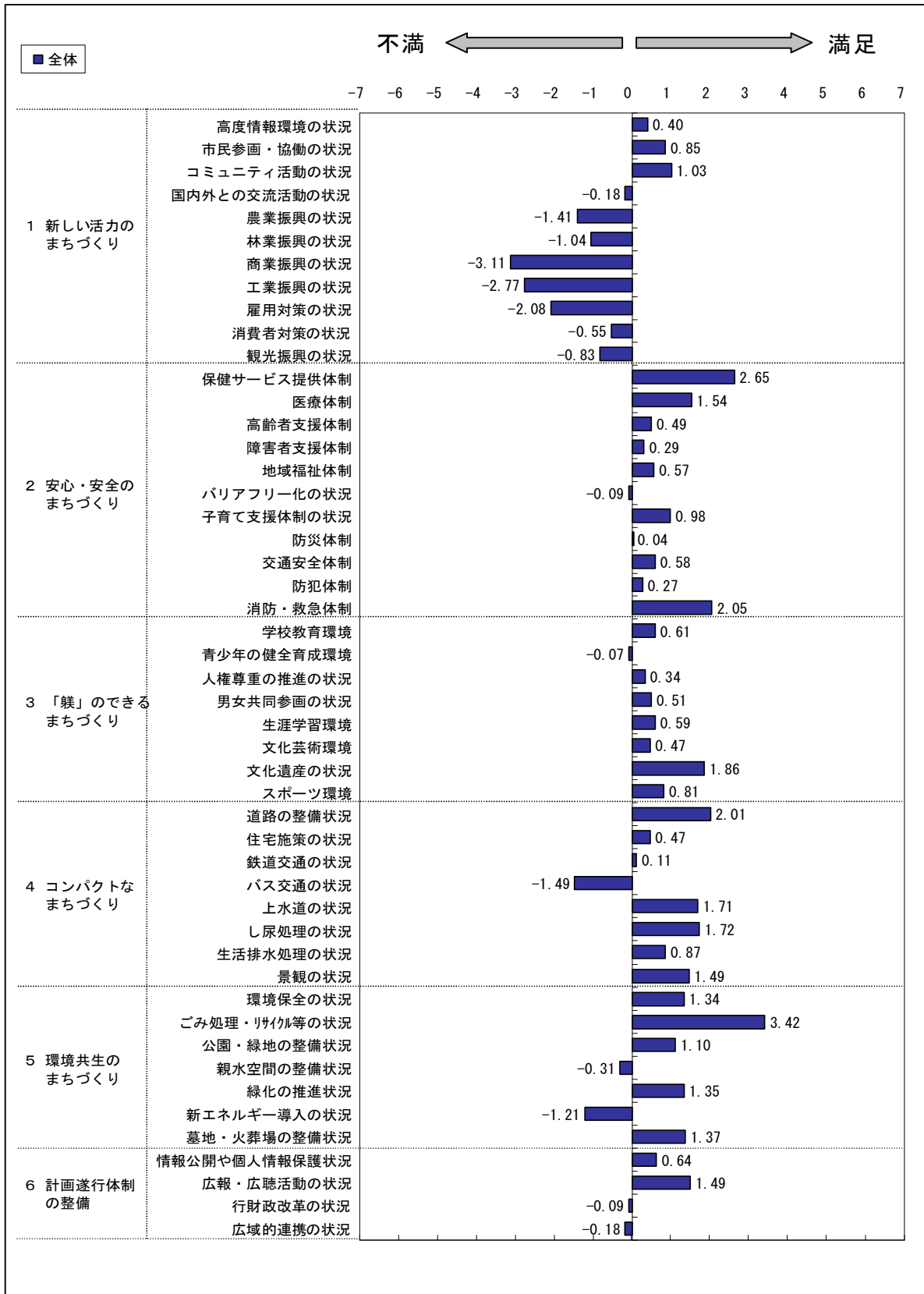
なお、表中の満足度に関する評価点については次のように算出している。

※評価点（加重平均値）の算出方法
5段階の評価にそれぞれ点数を与え、評価点を算出する。

$$\text{評価点} = \frac{\left[\begin{array}{l} \text{「満足している」の回答者数} \times 10 \text{点} + \text{「どちらかといえ} \\ \text{ば満足している」の回答者数} \times 5 \text{点} + \text{「どちらともいえ} \\ \text{ない」の回答者数} \times 0 \text{点} + \text{「どちらかといえ} \\ \text{ば不満である」の回答者数} \times -5 \text{点} + \text{「不満である」の回答者数} \times -10 \text{点} \end{array} \right]}{\left[\begin{array}{l} \text{「満足している」、「どちらかとい} \\ \text{えば満足している」、「どちら} \\ \text{ともいえない」、「どちらかとい} \\ \text{えば不満である」、「不満である」} \\ \text{の回答者数} \end{array} \right]}$$

まちの各環境に対する満足度（全体）

（単位：評価点）



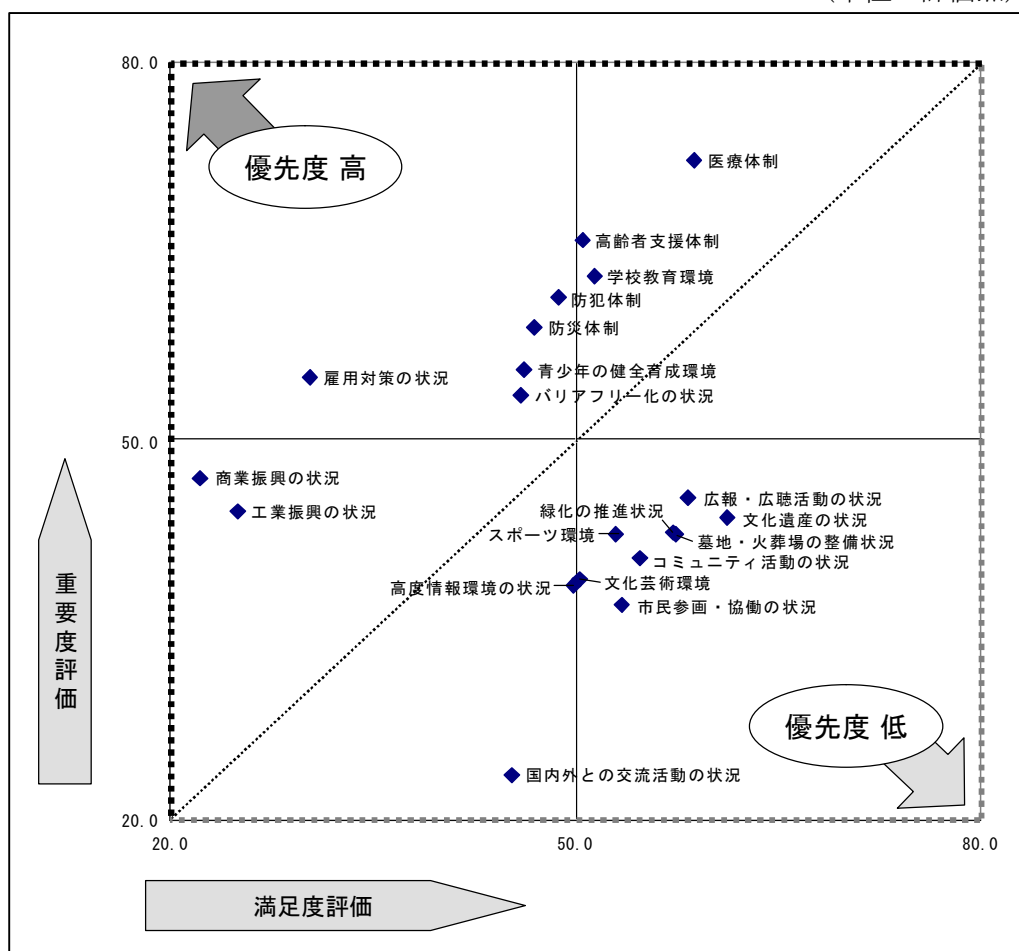
出典：第5次善通寺市総合計画

(3) 満足度と重要度の相関（優先度）

以下のグラフは、まちの現状評価や行政ニーズを把握するための満足度評価と重要度評価を相関させた散布図である。このグラフでは左上隅の「満足度評価最低・重要度評価最高」に近づくほど優先度が高くなり、右下隅の「満足度評価最高・重要度評価最低」に近づくほど優先度が低くなっている。結果をみると優先度は、“雇用対策の状況：13.34点”が第1位となっており、次いで“商業振興の状況：12.06点”、“工業振興の状況：9.23点”、“高齢者支援体制：7.62点”、“防災体制：6.66点”などの順となっている。

満足度と重要度の相関（優先度／上位・下位各10項目）

（単位：評価点）



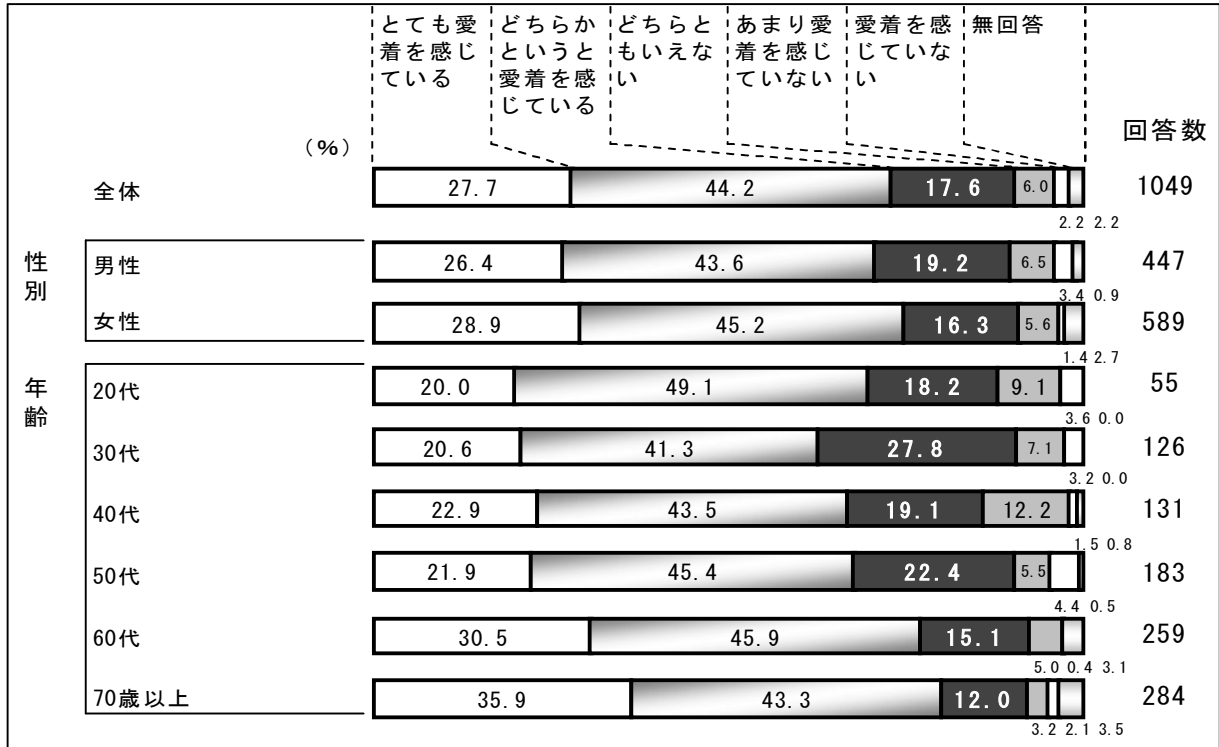
優先度高い		優先度低い	
第1位	雇用対策の状況 (13.34)	第1位	国内外との交流活動の状況 (-10.38)
第2位	商業振興の状況 (12.06)	第2位	市民参画・協働の状況 (-8.86)
第3位	工業振興の状況 (9.23)	第3位	文化遺産の状況 (-8.79)
第4位	高齢者支援体制 (7.62)	第4位	コミュニティ活動の状況 (-8.39)
第5位	防災体制 (6.66)	第5位	広報・広聴活動の状況 (-6.56)
第6位	防犯体制 (6.47)	第6位	スポーツ環境 (-5.97)
第7位	医療体制 (6.23)	第7位	文化芸術環境 (-5.68)
第8位	青少年の健全育成環境 (6.02)	第8位	高度情報環境の状況 (-5.58)
第9位	学校教育環境 (5.60)	第9位	墓地・火葬場の整備状況 (-5.26)
第10位	バリアフリー化の状況 (5.31)	第10位	緑化の推進状況 (-5.13)

出典：第5次善通寺市総合計画

(4) まちへの愛着度

“どちらかというとな愛着を感じている”と回答した人が44.2%で最も多く、次いで“とても愛着を感じている”という人が27.7%で続き、これらをあわせた「愛着を感じている」という人が71.9%である。これに対して、“あまり愛着を感じていない：6.0%”と“愛着を感じていない：2.2%”をあわせた「愛着を感じていない」という人は、8.2%にとどまり、まちへの愛着度は高いといえる。

まちへの愛着度（全体・性別・年齢別）



出典：第5次善通寺市総合計画

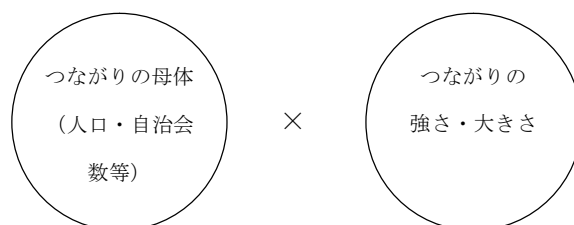
4-6 現状分析のまとめ

- ①地理的状況やハード面においては良好かつ整備が進んでおり、市民満足も高くまちの魅力としてとらえている。
- ②伝統的に協働の土台はあるが、自治会加入率の低下などの問題が顕著になっている。
- ③今現在人口は減少しており、今後も減少されることが予測される。また高齢者の割合が増え続け、世代人口構成が大幅に変化していくことも予想される。
- ④優先度が高いとされる項目に注目すると、市役所等公的機関に任せがちな項目が挙がっている。一方で市民参画・協働やコミュニティ活動等みんなで実施するような項目についてはすでに満足度が高く優先度が低くなっている。
- ⑤善通寺市民はまちへの愛着度が高い。

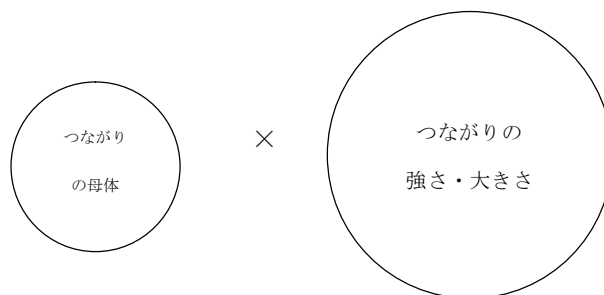
以上の現状分析に対して、善通寺市のありたい姿を前提に整理する。

市の力は市民1人1人の力の総数であると考えられるが、人口が減少するという事は単純に力の総数が減ることとなる。また、人口構成が大幅に変化していくという事は今後世代間での関わり方も変化してくると考えられる。そういった状況で現在の状況を維持する、またはさらによりよいまちに変え、善通寺市のありたい姿に近づくためにはいかに人と人のつながりを大きく、強くするかということが非常に重要である。

現状



将来



しかしながら、人と人のつながりが非常に重要である市民参画・協働やコミュニティ活動等については市民の中での優先度が低い。これはそういった変化をしっかりと捉えることができていないか、あるいはできているが見ることをせずに現状満足しているのではないかと考える。この点においては後述する善通寺市役所内での安心感、満足感の蔓延に似たところがあるように感じる。人と人とのつながり、世代間のつながりに目を向け、それらがこれからの善通寺市に非常に重要な要素となることを再度意識しその想いを広げていく必要がある。

第5章 普通寺市役所のありたい姿

以上、普通寺市のありたい姿と現状を検証してきたが、両者にはギャップが存在することがわかる。人がつながる社会をありたい姿として描いている一方で、現状では、人と人とのつながりに満足し、市民参画などにみられる自助・共助の意識が低くなっている。その結果、今後ますます市役所への依存度が高まることが予想され、私たちは様々なニーズに応えていかなければならない。

さらに、社会が変化する中で、ありたい姿や現状は普遍的なものではないことから、今存在するギャップもその大きさや内容は変化し続ける。そのため、私たちは常に求められている価値を問い続け、そのギャップを解消できるように挑戦し続ける組織へと変革する必要がある。

そこで、私たちは普通寺市役所のありたい姿として以下のように描く。

「変化している社会に対し、常に今求められている価値を見いだし変革できる組織、またそこに幸せや喜びを感じることでできる人材」

このありたい姿をより深く掘り下げると以下のとおりである。

1. 未来を見据え、変革していくことができる。

普通寺市の将来像を明確にし、そこへつながる目標を定め、流動的な社会の情勢や市民の多様なニーズに応えるために変革し続ける組織である。



普通寺市・普通寺市民への効果

未来への不安が取り除かれ安心して自らの将来像を描くことができる。

2. 常に個人や組織の存在価値を見いだし、市民の要請に応じていくことに幸せを感じることができる。

常に市民にとって何が重要なのかを見いだし、過去の事実も検証しながらそこにとらわれることなく、恐れずに新しい事を実践していくことができる組織である。また、自分の立ち位置を柔軟にすることにより、市民に寄り添った行政サービスを提供でき、お互いに幸せを感じることができる。



普通寺市・普通寺市民への効果

市役所や職員が市民のためにすべきことを見いだすことで、市民は満足 of いく行政サービスを受けることができる。また、職員が市民の要請に応じていくことに幸せを感じることができるようになれば、これからも続けていこうとする意欲を持つことができ、継続した、またより前に進んだ行政サービスを提供できる可能性が高まる。

3. 職員1人1人が、経営者の目線で全体を考えることができる。

職員が組織全体を俯瞰して見ることができ、自分の仕事の組織全体における役割をしっかりと認識している。また現状に満足せず常に危機意識と向上心を持っている。



善通寺市・善通寺市民への効果

職員1人1人が目の前の業務に取り組みながらも、経営者目線を持つことができれば、組織における自分の業務の位置付けをしっかりと認識することができ、市民により高い責任感を持ってサービスを提供できる。また善通寺市役所全体を常に見ることによって幅広い視野、知識を持つことができ、その結果1人1人の能力が高まれば市民にとって非常によいことである。

4. 想いを共有し、互いに助け合いながら乗り越えていくことに幸せや喜びを感じることができる。

職員同士が深く意見交換することが組織の中で浸透しており、自然発生的に想いの共有が図れる組織である。想いを共有した仲間が集まり協力することで、大きな壁を乗り越えることができ、そこに幸せや喜びを感じることができる。



善通寺市・善通寺市民への効果

想いを共有した仲間が集まれば、1人では難しいような大きな施策を実現できる可能性が高まる。実現の幸せや喜びが広がり、最終的に市役所が一体になれば、組織全体で考え実施すべきようなより大きなことであっても、スピード感を持ち、組織内でのしっかりとしたコンセンサスを持って実施することで大きな成果を市民に提供することができる。

以上のありたい姿を考える最中に私たちは重要なヒントを与えてくれた1冊の本に出会った。それは「日本でいちばん大切にしたい会社」という本である。この本の中では、日本理化学工業株式会社や伊那食品工業株式会社の取り組みが紹介され、働くことによって得られる幸福について述べられている。私たちはそこに大きな感動を受け、この点についてダイアログを実施し、善通寺市役所のありたい姿を描く上での気づきを得た。

簡単に紹介すると日本理化学工業株式会社は、過去50年以上にわたり障がい者を雇用し続け、現在では障がい者が従業員の7割を占める会社経営を行っており、またこの不況下においてもチョコレート業界のトップシェアを誇っている会社である。そして、伊那食品工業株式会社は、斜陽産業と言われる寒天業界において、一度も社員をリストラすることなく実に47年間増収増益という驚異の数字を残している会社である。

今回、これらの会社の取り組みの詳細については触れないが、この2つの会社に共通してみられたことが「会社で働く人たちの幸せ」を経営の最優先事項としている点、そしてその事が会社経営を良い方向に向かわせているということである。また、本の中では「人間の究極の幸せは、①人に愛されること、②人に褒められること、③人の役に立つこと、④人から必要とされること。」であり、この内①以外の3つは働くことによって得られると述べられており、どのような仕事であってもこの究極の幸せは得ることができるのだとも述べられている。

では、私たちの組織はどうだろうか。

私たちの日々の業務の中にも、市民から褒められ、市民の役に立ち、市民から必要とされていることはある。しかしながらそれはその時その時の一瞬のこと、またその人だけの喜びで終わってしまっている。職員皆が常日頃から市民に褒められ、その結果やる気を出し、市民へよりよい行政サービスを提供できる組織とはどんな組織なのか。そういった視点を踏まえて上記のようなありたい姿を描いた。

1から4のような組織の中で働けば、職員が自然に「働くことの幸せと喜び」に気づくことができるであろう。また市民からもたらされた職員の幸せや喜びがその時だけ、その人だけで終わることがなく、継続性と共有性を持つことで組織をよりよい方向へ導くことにつながり、結果として市民へさらなる幸せと喜びを提供することができるようになるのではないか。

このような幸せの循環、すなわち市民と職員の幸せ・喜びの相互作用を作りあげることができれば、市民同士の相互作用にも波及し、継続的かつ自主性を持った発展に結びつき、最終的には善通寺市に関わる全ての人が幸せになると考える。

そのためにはまず私たちの組織が変革し、全ての人が幸せへとつながるきっかけを作り、幸せ・喜びの連携を回し続ける必要がある。その変革したありたい姿として「変化している社会に対し、常に今求められている価値を見いだし変革できる組織、またそこに幸せや喜びを感じることでできる人材」を目指す。

第6章 普通寺市役所の現状と課題

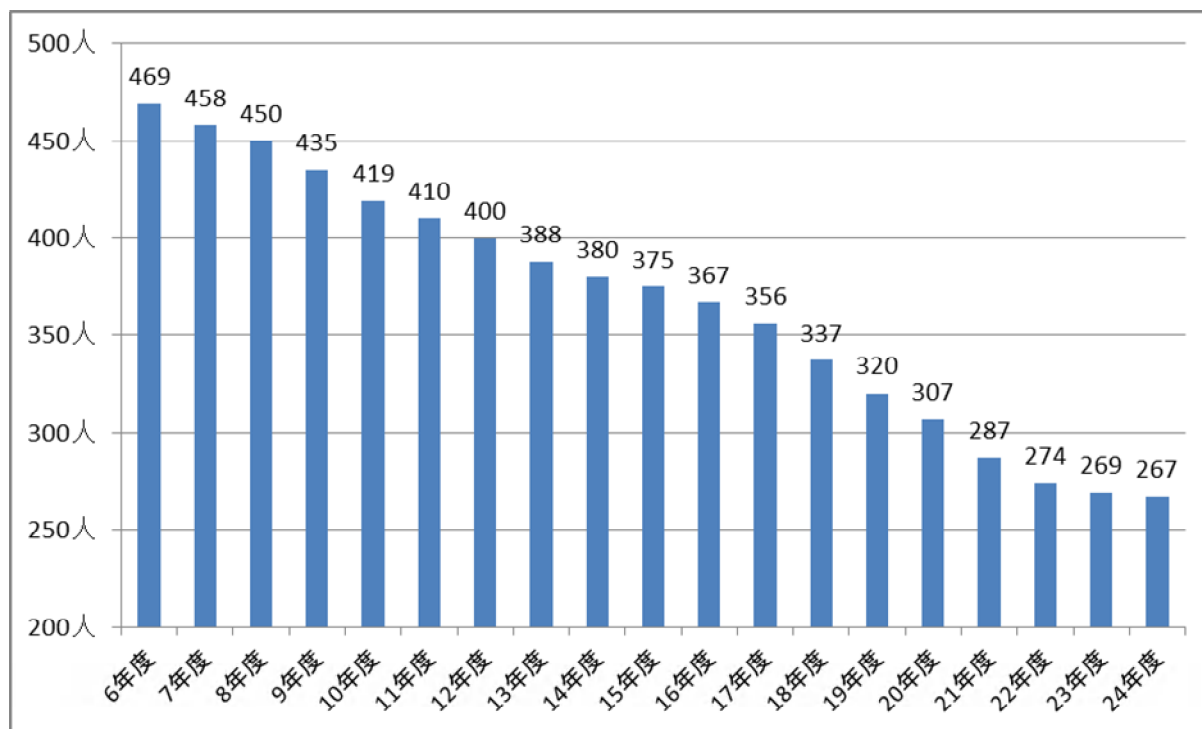
第6章では第5章で掲げた普通寺市役所のありたい姿に対する普通寺市役所の現状と課題について、現在の普通寺市役所の風土を形づくる点において大きな影響を与えている普通寺市の行政改革の検証を交えながら論じていく。

6-1 普通寺市の行政改革

普通寺市役所では、来るべき地方分権時代に備えて、県内自治体の中では早い段階から積極的な行政改革に着手し、行政運営の効率化に取り組んできた。

普通寺市役所における行政改革の柱は、「定員の適正化」であり、この基本原則は行政改革に着手した当時から変わることなく、一貫してその取り組みの中に受け継がれてきた。その結果、平成6年当時469人であった職員数が平成24年度当初においては267人と、202人の削減を達成した。

[正規職員数の推移]



出典：第4次普通寺市行政改革大綱

そして、職員削減による人件費の大幅削減は、財政の健全化についても大きな成果をもたらしている。

市町村財政比較分析の各種指標については、概ね、類似団体の平均値を上回る結果となっており、また、財政の健全度を測るための指標においても、いずれの比率も、国の関与による再生、あるいは自治体の自主的な改善努力が求められる基準を大きく下回り、県内各市と比較しても良好な水準を維持している。

[類似団体平均との比較（平成 22 年度普通会計決算）]

	善通寺市	類似団体平均	類似団体内順位
財政力 (財政力指数)	0.52	0.43	29/128
財政構造の弾力性 (経常収支比率)	90.4%	86.8%	105/128
人件費・物件費等の状況 (人口1人当たり人件費・物件費等決算額)	131,516円	139,717円	59/128
将来負担の状況 (将来負担比率)	39.6%	101.2%	14/128
公債費負担の状況 (実質公債費比率)	14.6%	14.7%	70/128
定員管理の状況 (人口千人当たり職員数)	7.16人	9.53人	18/128
給与水準(国との比較) (ラスパイレス指数)	97.2	96.7	66/128

出典：第4次善通寺市行政改革大綱

[県内他市との比較（平成 23 年度決算）]

順位	実質赤字(収支)比率		連結実質赤字(収支)比率		実質公債費比率		将来負担比率	
	財政再生基準	△ 20.0	財政再生基準	△ 30.0	財政再生基準	35.0	早期健全化基準	350.0
	早期健全化基準	△ 13.8	早期健全化基準	△ 18.8	早期健全化基準	25.0	早期健全化基準	350.0
1	東かがわ市	14.3	丸亀市	48.4	丸亀市	7.9	三豊市	6.2
2	善通寺市	9.4	坂出市	36.4	三豊市	8.4	東かがわ市	7.7
3	坂出市	6.7	三豊市	24.3	高松市	10.9	善通寺市	26.4
4	三豊市	6.3	東かがわ市	23.7	観音寺市	12.8	さぬき市	57.1
5	高松市	5.9	善通寺市	21.4	善通寺市	13.5	丸亀市	61.8
6	丸亀市	4.9	観音寺市	19.6	東かがわ市	13.9	高松市	94.4
7	観音寺市	4.8	さぬき市	16.1	坂出市	15.6	観音寺市	110.2
8	さぬき市	2.6	高松市	12.9	さぬき市	19.1	坂出市	126.5

出典：第4次善通寺市行政改革大綱

6-2 行政改革がもたらした影響

ここまで見ると、本市は全国的にも突出して先進的な行政改革を断行しており、現段階では、効率的な行政運営は概ね達成できている状況と言え、市民や社会の要請に答えてきている自治体であると言える。実際、前述の行政改革が実行されていなかった場合は、財政破綻の危機が現実のものになっていた可能性さえある。こういった面においては、未来を見据え、いち早く行政改革に取り組んだことによる成果が表れている。

しかし、国と地方の財政状況は依然として厳しい状態であり、高度化かつ多様化する市民ニーズにきめ細かく対応しなければならない状況下では、地方分権への流れは今後もさらに進むと予想され、単に行政運営の効率化のみに特化する従来の手法では対応できない場面も生じてきている。にもかかわらず、他市に先駆けて取り組んだ行政改革の成果に安穩とし、また、その成功体験が故に効率化以外の他の取り組みに積極的ではない、という市役所の組織としての問題点が浮き彫りとなっている。

そして、職員削減は財政状況の好転に多大な効果をもたらしたが、急激な削減に伴って市役所に行政改革の負の側面としての影響も与えている。職員削減によって1人あたりの業務量は増加の一途であり、結果、多くの職員が日々の業務に追われている。業務に忙殺されることで、従前の仕事のやり方に疑問を持たず、改善・提案等もなされず、仕事をこなすだけの状況になってしまっている。他にも、職員数の減少は業務における職員同士のつながりを希薄なものにさせ、また、行政改革の成果がもたらす安心感によって、問題意識を持たず現状に満足し、仕事の意義を深く考えない状況も生んでしまっている。仕事の意義を深く考えない状況においては、俯瞰で物を見ること、経営者目線で物を見ることなどはできないし、最終的な目標である善通寺市の未来を描いて仕事をすることは不可能である。

以上の状況をふまえて、善通寺市役所の組織・人材の現状を整理した。

6-3 組織・人材の現状

1. 前例踏襲・固定観念

—過去の事例について深く検討することなく前例踏襲を採用する組織風土がある。—

前例踏襲自体が悪いわけではない。前例の段階で深い検討が行われ、想いが共有された結果であればそれと同様の結論に至ることはむしろよい場合も多いかもしれない。しかしながら、それも変化し続ける社会の中では永久に正解とはならないであろう。そのため、ひょっとしたら前例が間違っているかもしれない、もしくは周りの様々な変化によって現状にはそぐわないかもしれないという意識を持つこと、すなわち常に深い検討をすることが非常に重要である。確かに前例のとおりすればその時の業務は容易かつ短時間で遂行できることが多い。しかしながら、その間思考は停止しており、よく聞く「今までこうしてきたから」という言葉とともに新たな発展に結びつくことはない。

また、新たな取り組みへの着手という場面において、今までできなかったという固定観念に支配され、「できない理由」探しに終始し、結果、実施できないという状況に陥っていることも多く見受けられる。

2. 事実前提

－価値を問い直すことをしない組織風土がある。－

あまりにも今ある事実に重きが置かれ、現状から物事を考えて業務を進めている。何かを改善することも大事なことであるが、それさえも事実前提であり、何が本当に大事なのかということ考えた上で実施しているとは言い難い。どんな業務においても価値前提で物事を捉えることが必要である。

本来、職員は市民が本当に望んでいる施策を行わなければならないが、市民目線で市民ニーズを捉えるということが不十分で、誰のために、何のために行うかという視点が欠けているがために市民の想いと乖離を生んでしまっている。

3. 問題意識、危機意識

－「現状満足・維持」「親方日の丸」の考えがある。自分たちの職場が危機的状況にあるとは考えていない。－

前述したとおり、本市は近年他自治体に先駆けて積極的に行政改革を進めた結果、職員の中に善通寺市は大丈夫であろうという安心感や満足感が蔓延している。しかしながら、行政改革が進められたからといって現状維持でよい理由とはならず、変化する社会に対しては常に問題意識と危機意識を持たなければならない。「想定外」のことがいくらかでも発生する現代社会の中では、そういった意識なく業務を進めることは組織の衰退につながる。

4. 想いを共有できていない

－個人的に思い（やる気・気づき）のある職員が存在していることは知っているが、その思い（やる気・気づき）を共有する場、発揮する場が少ない。－

目の前の仕事に追われ、それぞれが持つ想いを共有する場が少ない。周りの職員が何を考えているか、どういう思いで仕事をしているかということ語り合うことがなかなかなく、そういったことを話すような雰囲気を作ることができていない。しかしながら、実際にそういう機会を作り想いのキャッチボールをしてみると、今まで見えてこなかったところが見え、どの職員も心に様々な想いを秘めている。

第7章 政策提言

7-1 組織風土を変えるための仲間づくり

組織風土は本来職員が作るものであるが、現実には昔から引き継がれてきた組織風土に職員が染まっている状況である。組織風土は組織ごとに様々であり、良い部分悪い部分があるが、いったん作り上げられた組織風土を変えようとする時には非常に大きなパワーが必要である。組織風土に慣れてしまい、その中に居続ける方が楽であり、変える方がよいと分かっていたとしても、踏み出す勇気を持つことは難しい。しかしながら、善通寺市においても第6章で挙げたような現状があるため組織風土を変える必要がある。そこで、1人では組織風土を変えることはできなくても、同じ想いを持った仲間を増やし、マイノリティからマジョリティになれば変えることができるのではないか。もしくはマイノリティであっても進むべき道が正しく、強い信念を持ち続ければマジョリティを変えていくことができるかもしれない。つまりまず強い想いを持った仲間をいかに増やすことができるかということが非常に重要になってくる。そこで以下の政策を提言する。

提言① マネ友を中心としたコアメンバー²（約20名）の活動強化と増員【継続³】

◎継続的なオフサイトミーティングに加え、市幹部とのダイアログを実施する。

継続することは非常に重要なことである。現在実施しているオフサイトミーティングをこれからも継続していきながら、よりよい形に発展させていく。また、活動強化の1つとして、幹部職員とのダイアログを実施する。幹部職員としっかり話をする機会はなかなかないことから、善通寺市についてまた善通寺市役所について語り合う機会を設け、その中でコアメンバーの存在と活動を認識してもらい、組織変革の1つの突破口とする。

◎増員目標を50人に設定する。

50人というのは、市役所職員数が約260名であるから、その20%を占めることになる。このレベルになると各課に最低でも1人から2人コアメンバーが存在することになる。コアメンバーそれぞれが所属課で組織変革に向けて取り組むこと、また課を越えて施策を実施する時の連携など、コアメンバーを増やすことができれば市役所全体として一体的に改革に向かうことができる。

提言② 「みんなの本棚」プロジェクト【新規⁴】

「先人からの気づきやヒント」を学ぶこと、また本を貸し借りし、共通の話題によって職員同士のかかわりを深めることを目的として、読書管理ツールを作成した。現在も着実に本の登録数及び貸し借りについては増えているものの、まだまだその広がりは大きくなくスピード感

² マネ友や他の組織・人材マネジメント研修を受けたメンバー、その他想いを同じくするメンバーの集まり

³ 昨年までのマネ友による提案の継続

⁴ 今年度参加者による新しい提案

に欠ける。他の施策と連動させることによって広がり加速させ、本を媒介に人と人のつながりをより強く大きなものにしていく。

提言③ コアメンバーによる課内ダイアログ【新規】

コアメンバー、特にマネ友が所属課でダイアログを実施する。全ての職員がこの人マネに参加できるわけではなく、マネ友はこの研修で学んだ考えや視点を周りに伝えていく義務がある。ダイアログを通じてありたい姿や目標を共有し、全員で協力していこうとする雰囲気を生み出すとともに、そこから得られた気づきや発見を業務に活かしていく。

7-2 職員提言制度のリニューアル

◎職員提言制度の必要性

職員は自分の業務についてはもちろんのこと、善通寺市役所そして善通寺市全体のことを常に考え続け、様々な提言を発信していかなければならない。なぜなら、地方分権一括法によりそれまでの中央集権体制とは異なり、地方自治体は自発的に自らの進みたい道を描き、その実現のための政策立案、問題解決能力を身に付け、地方自治を進めなければならなくなったからである。また、現在の社会情勢の変化はめまぐるしく、政治、経済、外交、文化等どの分野においても絶えず変化し続けていることから、組織はその変化にすばやく対応しなければならず、そのためには職員が様々な場面でこれまでとは違った施策を提言していかなければならない。

善通寺市においても以前は「市長への提言」という形で職員提言制度があったが、現在は実施されていない。そのため、職員はそういった機会をなかなか見いだすことができていない。そこで、職員提言しやすく、提言できる職員が増えるような環境、枠組みを作ることが必要である。今回は以前活用されていた職員提言制度をさらによりよい形で実行し、「考え発信できる職員」を増やしていきたいと考える。

◎以前の職員提言制度の問題点

善通寺市の職員提言制度は、平成9年から始まり、当初は、業務改善に関する提言、企画立案に関する提言、すぐに実現可能ではないが長期的視野に立った提言など、多くの幅広い意見が提出されていた。しかしながら、年を追うごとに提言数は減っていき、平成21年を最後に職員提言制度は実施されていない。この職員提言制度が形骸化した最大の原因は、提言を実行に移す組織内の体制が不備だったことにある。職員提言制度の当初の目的は、職員が現状の問題の掘り起こし、組織としてその解決策を検討することで、職員自らの当事者意識とより良い組織づくりへの参加意識を育み、生き活きとした組織風土づくりを図ることであった。しかし、提言の実行性が担保されなかったことが、職員の提言意欲を減退させ、提言制度の本来の機能が発揮できなくなり、最終的に目的を果たせなくなってしまったと考える。

職員提言において必要なことは、実際に自分が提案したものが承認され目に見える形で実行されること、また提言した本人も所管課とともに施策の実施に関わることが重要であり、それらを枠組みの中で実行させることが必要である。そこで以下の政策を提言する。

提言 アイデア湧く湧くプロジェクト【新規】

職員提言制度のスキームを作る。このスキームは様々な点で重要な部分があるため、コアメンバーを中心にしっかりとダイアログを積み重ねて作成する必要がある。特に、提言から結果までの明確化、実行性の担保、提言意欲を減退させないこと等を枠組みの中に盛り込む必要がある。決して強制にならず、職員提言したくなるような枠組み作りを進めていきたい。

また、この提言は7-1の提言①で述べたコアメンバーの増員や幹部職員とのダイアログとも非常に関連性がある。各課にコアメンバーがいることによって提言を実行に移す際の所管課とのかわり方がスムーズになってくるし、幹部職員とダイアログすることによって、職員提言に関する考え方を知っておくことができる。これに限らず、このスキーム作りにおいては人と人の連携、施策間の連携が非常に重要であるため、しっかりとダイアログを実施し様々な意見や視点を踏まえ作成していく。

7-3 人事研修制度の改革

組織の成長はそこに所属する人の成長がなければ果たすことはできない。そのため人事研修は最も重要な施策の1つである。

人事研修では知識の習得を目標としたその日、その時間だけでおおよそ完結するような研修もあれば、組織・人材マネジメントのような継続して取り組んでいかなければ身につかないようなものもある。本市においては、後者のような継続性を持たせた研修、つまり前回の研修を踏まえて今回の研修、そして次回の研修といったようなものはあまりなく、1つ1つの研修が単発で終わってしまうものが多い。そのため、今まで組織マネジメント、人材マネジメントといった研修はあまりなかったように感じる。

また、研修は人事担当者が実施する研修に参加し聞いているだけという形式が多い。本来はそういった形式であっても職員1人1人のモチベーションが高く何かを学び成長しようとする意識があれば何の問題もなく、研修に意義はある。しかしながら、必ずしもそうはなっていないのが現状である。

そこで、人事研修制度において「継続性」、「自主性」という観点に注目し以下の政策を提言する。

提言① 組織・人材マネジメント研修【継続】

様々な研修がある中で組織・人材マネジメントに関する研修は今後も継続して実施する。そのために人事担当者と組織・人材マネジメントの重要性について意識共有を図り、研修から研修へとつながりを持たすことができるように、研修の内容や講師等について提案していく。そして、継続して実施する組織・人材マネジメント研修によって、職員のモチベーションアップを図り、個人の想いや気づきを共有する場を作る。

提言② コアメンバーが企画・実施する研修【修正継続⁵】

平成25年10月にコアメンバーが若手職員（1年目～5年目）を対象に組織・人材マネジメントに関する研修を企画・実施した。若手職員には非常に好評であったが、1度ではまだま

⁵昨年までのマネ友による提案を修正しながら継続

だ盛り上がりに欠けることから、今後も継続して様々な形を模索しながら研修を実施していく。このように自分たちで企画・実施することにより、自分たちに足りないものは何か、どんな研修を実施する必要があるのかという自分たちの状況を見つめ直すことができ、また研修の成果を上げたいという気持ちから研修へのモチベーションも高まる。今後も人事担当者の協力を得ながら自分たちで作りに上げる意義のある研修を実施していく。

第8章 おわりに ～3人の想い～

<山田大介>

部会の第1回研究会の講義で、北川所長から「地方自治体の現在進行形の危機的状況」の話をお聞き、こうした“危機”のことについて、今まで確かに耳にはしていたが、「誰かが考え解決するものだろう」とあくまで他人事として捉え、具体的に行動することはおろか考えることすらもなかった自分に改めて気づかされた。1年間にわたって、部会の考え方から様々な気づき、学びを得たが、このような「他人任せ」な傾向のある自分にとっては、物事を他人任せにしない「一人称で考える」「自分は何をするか」「自分にできることは何か」というキーワードは特に意識して自分に課すべきものであると実感した。

他人任せにしないということは、何事においても「当事者」という意識を持ち、主体的に行動をすることが求められるが、1年間の部会を終えても、自分の行動にはまだまだ足りない点が多いと感じる。しかし、この部会との出会いが、現状に満足せず常に行動を変えなければならないとの内面的な意識の変化を与えてくれた。このような変化を他の職員にも与え組織の変革に繋げていくことこそが、今後の私の使命であると思う。

<秋山哲郎>

私は、最近人気の作家百田尚樹さんの「永遠の0」を読みました。そこには、昨今の日本人には薄れてきた思いやりや助け合いの心、頑固さや我慢強さなど、先人のメンタリティを観ることができ、ドラマ性も高くとても感動しました。そして、ふと、人マネに参加してよく聞く言葉を思い出しました。それは「覚悟」という言葉です。確かに私も夏期合宿で言いました。しかし、この「永遠の0」を読んだあとは、その言葉はちょっと重たく感じています。私の祖父もよく戦争の話をしていましたが、焼け野原だった日本が戦後からほんの十数年で高度経済成長を迎え、現在の経済大国に変革を遂げた原動力は先人の「覚悟」であったように思います。私も先人の「覚悟」を見習って、困難な壁を乗り越えられるよう日々努力していく「覚悟」をもって業務に励みたいと思っています。

また、この研修を通じて北川先生をはじめ人マネ幹事団の皆様、スタッフの皆様、全国のマネ友と出会えたこと、そして、この交流の中で素晴らしい経験ができたことに心からの感謝をもっておわりにとさせていただきます。本当にありがとうございました。

<井浦彰友>

この研修に参加して私は特に「自分」について常日頃から考えるようになった。自分はどうなのか、ということ。自分は善通寺市のために何ができているのか。自分のしていることは「仕事」と言えるのか。「作業」のレベルを抜け出せてないのではないのか。自分よりがんばっている人、自分より大変な人は世の中に山ほどいる中で、自分は本気になって取り組んでいるのか。様々なことを考えるようになった。この人マネに参加させていただいて本当に感謝している。自分の甘い考えを叩き直していただき、自分を成長させるきっかけを与えてくれたからだ。また、今まで気づくことができなかった様々な視点、「価値前提」、「立ち位置を変える」、「ドミナントロジック」、

「マイルストーン」など、多くのことが今では腹落ちし、自分の言葉として語るができるようになった。

本気になって考えることはとても苦しいがとても大切なことである。この研修が自分の中だけで留まることがないよう、周りに波及させられるような人間になり、組織変革を起こすキーパーソンとなれるようがんばりたい。そのためには自分を自分自身でしっかりと育てていきたい。