

2016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

茨城県ひたちなか市

人事課 飛田和志
国保年金課 小野寺裕
出納課 大内彩香

はじめに

本市においては、「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「本部会」という。）への参加は、昨年度に続き2回目の参加である。本論文は、本市における最も重要な施策のひとつである「市民との協働によるまちづくり」をさらに推進するため、我々の行動の指針となるよう、昨年度参加者の施策を踏まえ、これまでの取組及び今後の方向性をとりまとめるものである。

1 これまでの活動の概要と経過

(1) 組織・人材のありたい姿の設定

本部会の目的である「所属自治体が抱える現実の課題を見極め、どう対処するかを実践的に研究する」ため、最初に与えられた課題は、組織・人材のありたい姿（状態）の設定であった。

i) 昨年度参加者による施策の継続と本年度の新たな考え方

昨年度参加者（以下「H27 マネ友」という。）は、同一の課題につき、「組織全体で目的が共有されている状態」、「一人ひとりが主体的に仕事をしている状態」と設定、組織内部の現状に課題があると認識し、これらを打開するための施策の展開を提案した。当該施策については、主に個人の意識に作用することにより、組織全体の底上げや一体感を生じさせることを目指したものであり、現在も取組を進めているところであることから、職員の意識改革については、新たな施策を掲げるのではなく、H27 マネ友の考え方を踏襲しつつ、協力して取り組むこととした。このため、本年度においては、市役所の外（市民）から見た場合にどのような市役所であるべきかという点に着目して組織・人材のありたい姿を検討することとした。

ii) 自立と協働のまちづくり基本条例について

これまで、本市においては、組織の活性化を目的とした研修を含む様々な施策が組織・個人単位で展開されてきたところである。また、ひたちなか市人材育成プラン（平成20年3月策定）により、目指すべき職員像が掲げられているものの、組織全体での共有化が図られているとは言い難い状況である。そこで、改めて本市が目指すべき組織・人材のあり方について根本から考え直すため、本市まちづくりの最高規範として位置づけられる「ひたちなか市自立と協働のまちづくり基本条例」（以下「まちづくり基本条例」という。）を確認することとした。

まちづくり基本条例によれば、市は、市民から信託を受けて市政運営を行

い、市の職員は、公平、公正、誠実に、透明性をもって職務を遂行することで市民の信頼に応えることとされている。そのため、我々は、市民と市の関わりの中における「信頼」をキーワードとし、以下のとおり、ありたい姿を設定することとした。

- | |
|---------------------|
| 1 市民に信頼される組織 |
| 2 市民の信頼に応えることができる職員 |

iii) 信頼される組織及び信頼に応えることができる職員の定義

市が市民から信頼されている状態とは、市が市民に代わって実施する施策について、その内容・必要性・効果等について十分に説明を尽くし、市民はそれらを理解したうえで、市に仕事を任せている状態であるとし、また、市民の信頼に応えることができる職員とは、市が市民から任された役割を果たす遂行能力を持ち、誠実な対応により市民との約束を守ることができる職員とした。

(2) 組織・人材の現状分析

一般的に、市は市民からの信頼を得て業務にあたり、市職員は市民の信頼に応えなければならないということは当然であると考えられるが、実態として、本市はどのような状態にあるといえるのか。以下の手法により現状の把握に努めた。

i) 市民の信頼に関する職員意識調査の実施

市の業務は、市民の信頼により成立するものであり、市民との協働を第一に掲げる本市においては、信頼がより重要な要素になることから、(1) - ii) に掲げるありたい姿を実現するための施策を検討・展開するにあたり、職員が「市民の信頼」についてどの程度意識して職務に取り組んでいるかについて、平成28年9月27日から10月6日までを実施期間として意識調査を実施した。回答率は65.4%であり、調査結果については以下のとおりである。

① 集計結果

- ・ 全体の約半数の職員が、本市は、市民から一定程度の信頼を得ていると考えている。信頼されていると考える理由としては、「市民が市の施策・事業に協力的であるから」が最も多くの割合を占めていた。
- ・ 80%以上の職員が、職務の遂行のためには市と市民の信頼が重要であると考えているが、信頼関係が不要と考えている職員もいる。
- ・ 市の職員として市民の信頼に応えることができているかという問いに対しては、53%の職員がある程度は応えられていると回答したが、十分

に答えられていると回答した職員は 2.4%しかいなかった。

- ・ 93.5%の職員は、市民に対する丁寧で誠意ある対応や、服務規程の遵守などにより、市民に信頼されるよう心がけて行動をしている。

② 集計結果に係る考察

調査の結果をとりまとめると、職員一人ひとは、市民からの信頼は重要なものと認識しており、自分は信頼されようと心がけているが、市役所という組織として又は市職員としては、市民から十分な信頼を得られているとまでは言い難いと考えているといえる。

※本調査は、職員を対象としたものであり、市民がどの程度市役所又はそこで働く職員を信頼しているかについては、市民アンケートを実施しなければ判断できないものである。

ii) キーパーソンインタビューの実施

職員意識調査の結果、少なくとも市職員は、市民からの十分な信頼を得られているとは感じていないことがわかったが、ここで、調査に先立って実施したキーパーソンインタビューにより得た気づきと、調査結果との関連性に係る考察についてまとめる。

3名の話し合いと人事課長からのアドバイスにより、キーパーソンを選出し、これまでの市職員としての経験から、本市の組織・人材のみならず、市を取り巻く状況などについて考えるところを聴くことができた。

① キーパーソンの本市に対する所見

- ・ 平成3年前後は、職員数が多かったこともあり、各係1名程度の余裕があったため、お互いにフォローしあう体制が整っていた。現在は、職員それぞれが能力の100%以上の業務を担当しているためそれができない状況にあると感じている。
- ・ 本市の組織には何かが足りないと感じており、それは市長を含む職員の発信能力と受信能力かもしれない。情報がうまく伝達されないため、迷いが生じたまま仕事を進めている状況が見受けられる。わからないながらも一定の方向に向かって仕事をしなければならないし、進む道が誤っていれば、方向転換する力も必要であると感じる。
- ・ 20年後の組織を考えると、今よりも大変な状況に置かれていると思う。それを後の世代に残して逃げることはしたくないので、どうしたら良くできるのかをみんなと考えていきたい。

② インタビューから得た気づき

キーパーソンとして選出した職員は、これまでに企画、財政部門を経験し、現在は市民協働の推進、災害対策を所管する部の副部長である。

当該職員の所見において、「迷いが生じたまま仕事を進めている状況が見受けられる」とあるが、各々の業務を振り返るとまさに同様の状況に陥っていると感じた。これについては、我々3名のみならず、本市の組織全体に当てはまるものであると考えられる。迷いを抱えながらも仕事を進めなければならないために生じる自信の無さが、職員意識調査の結果において、市民から十分な信頼を得られていないという回答として現れているのではないかと考察した。

(3) ありたい姿を実現するための施策

現状分析の結果から、ありたい姿を実現するための施策については、市民の意見を施策に反映させるためのフレーム作りとしての庁外向け施策、組織の活性化により職員が自信を持って業務に従事できるようにし、かつ、市民との意見交換に必要な能力をもつ職員を育成するための庁内向け施策の二方向から展開を図ることとした。

i) 庁外向け施策

① 施策の目的

庁外向け施策は、市民の意見を施策に反映させることで、市民との信頼関係を構築することを目的とした取組である。

従来から、パブリック・コメントの利用による意見聴取や、市政懇談会等で市民の意見を聴く機会はあるものの、出された意見について担当職員と市民が密に意見を交換し、施策形成へと移行する仕組みがなく、実際に市民の意見が取り入れられた事例が少ない。そこで、市民と市職員が対話により意見を出し合う場を作り、聴取した市民の意見を施策に反映させることにより、市民にとって本当に必要な施策が展開されることを目指す。

② まちづくり市民会議の活用

仕組みづくりにあたっては、新たな機関を立ち上げることはせず、既設の「まちづくり市民会議」（以下「市民会議」という。）を活用することとする。市民会議は、まちづくり基本条例に基づき、中学校区単位のコミュニティ組織により設置され、まちづくりに関する課題や市の施策などについて、市民と市が自由に意見を交換することを目的としている。しかし、現状においては、市民が地域の課題をとりまとめて市に提起する場として用いられており、市民と市の意見交換の場としての活用は進んでいない状況である。

③ 取組の概要

- ・ 事例研究

本年度、福祉分野において、市民会議を活用することにより、市と市民がともに課題解決に向けて動いている事例があるため、当該事例に係る政策形成までの過程を研究し、以下に繋げる。

- ・ 手続の標準化

福祉分野に限らず、様々な分野において市民会議の活用が図られるよう、庁内やコミュニティとの事前調整を含め、市民会議への提案に係る手続の標準化を図る。

- ・ 提案基準の策定

市から市民会議への提案が乱用された場合、市民にかかる負担が極度に増加することとなるため、提案に係る一定の基準を策定する。

- ・ 取組の進め方

地域によって抱える課題は様々であり、それぞれに独自性を有していることを考慮し、各コミュニティ及び市民生活部市民活動課と十分に調整しながら取組を進めることとする。

④ 期待される効果

この取組を通して、様々な分野において今以上に市民の意見を反映した施策形成が可能となれば、市民と市が一致協力してまちづくりを進めることができる体制ができ、本市の目指すところである「市民との協働によるまちづくり」の更なる推進に繋がることが期待できる。

ii) 庁内向け施策

① 施策の目的

庁内向け施策は、主に職員の対話スキルの向上を目的とした取組である。

市民との信頼関係を構築するためには、上記仕組みづくりとあわせて、市民がどのような意見を持っているのかを聴き取るための職員自身のスキル向上が必要となる。単に市民から出された意見を採り上げるだけ、あるいは、市の考え方を押し付けるだけにならないよう、地域住民がどのような考え方を持っているのか、その背景も含めて正しく読み取る必要がある。

② 「人マネ研修の導入」の活用

H27 マネ友が施策として掲げる「人マネ研修の導入」を活用する。当該施策は、話し合いの重要性、市民目線に立った考え方、価値前提による考え方等の習得を目的としており、既存の研修計画に本研修を組み込むことを想定している。所期の目的は、あくまで組織の活性化が主たるものであるが、本部会で学ぶことができた対話のスキルは、市民との意見交換の場においても重要な要素であると考えられるため、この施策を活用すること

により，市民と対話できる職員の育成を図るものである。

③ 取組の概要

・ 研修の実施

まずは，職員同士の対話の機会を作ることで，手法としての対話の習得を目指すことから始める。これにより，対話から得られる効果を実感し，日々の業務において，意識して対話を実践することの習慣づけを促す。

・ フォローアップの体制づくり

研修受講直後は，多くの知識や気づきを得られるが，その後習得したものを活かす場面がなければ，一過性のものになってしまう。これを避けるため，研修終了後においても受講者が，それぞれの職場で対話を実践できているかについて継続的にフォローする体制づくりについて検討する必要がある。

④ 期待される効果

i) に掲げる市民会議の場において市民と意見交換をするために必要なスキルを身につけることができる。

また，毎年度継続的に研修を実施することにより，同じ職場に複数の受講者がいる環境が実現することで，職場内での対話スキル向上が図られることが期待できる。

2 本年度の取組

(1) 市民会議を活用した市民の意見聴取手続の標準化

市民の意見を聴取するための場として，市民会議を活用することについて述べてきたが，キーパーソンインタビューにおいて，地域の福祉に係る課題について，市民会議を活用することにより市民と市が意見を出し合って解決策を探る取組を本年度から開始した旨の話を聞いた。

そこで，当該取組に係る事前調整，取組内容，効果等一連の流れを研究することを施策実践の第一段階とすることとした。その結果をもとに，第二段階として手順を明確にし，標準化することで，他の分野においても市民会議の活用により市民の意見を施策へ反映することが可能になるものと考えた。

本年度においては，第一段階の事例研究を中心に行うこととし，以下の二つの事例について，実際に参加することで市民と意見を交わし，地域の課題に対して市民がどのように取り組んでいるのかを学ぶとともに，担当者から市民会議の活用に至るまでの経緯を聴き取った。

なお，いずれの事例も事業としては完結していないため，市の施策に市民の意見が十分に反映されたか，市民との信頼関係の構築に繋がったかという効果

の測定については次年度に行うものとする。

《事例 1》

第 2 回 二中学区まちづくり市民会議（地域福祉推進体制整備事業）

参加日：平成 29 年 2 月 16 日

会 場：市毛コミュニティセンター

テーマ：「地域における高齢者対策の現状を把握し，課題を抽出する」

「地域における高齢者対策の課題を解決するための方策を検討する」

進 行：徳田 太郎氏（NPO 法人日本ファシリテーション協会フェロー）

形 態：30 名程度の出席者があり，最初に全体で会議の趣旨・目的の共有化を図った後に，4 名程度のグループに分かれてテーマについて意見を出し合った。我々は，各グループに書記として参加した。

考 察

- ・ 参加者は，地域の代表者，有識者が主であり，長年にわたって地域活動に携わっていることから，地域の現状に詳しい。
- ・ 参加者のうち自治会関係者は，従来から地域で大きな役割を担ってきたという自負があり，自治会単位ではなく中学校区のコミュニティ単位で課題について話し合うことに疑問を感じている人もいた。その一方で，福祉に関する課題についてはどのような単位で話し合っても良いのではないかという意見もあった。
- ・ 結論が出るまでには，年単位の時間が必要であると思われるが，参加者間で良い人間関係が築かれており，建設的で前向きな意見が多く見られた。
- ・ 福祉分野については，地域の関心も高く，意見を出しやすいテーマであるが，他の分野においても建設的な意見が出やすい環境をどのようにして作り出すかについて更なる研究が必要である。

二中学区まちづくり市民会議の様子



《事例 2》

みつばちカフェ（井戸端会議・地域福祉座談会）

参加日：平成 29 年 1 月 17 日及び 25 日

会 場：田彦及び那珂湊コミュニティセンター

テーマ：「高齢者が元気に活躍できる田彦地区にするために」

「子ども・子育て世代が住みやすい湊地区にするために」

進 行：徳田 太郎氏 市社会福祉課職員

形 態：市職員，市社会福祉協議会職員を含め 4 名程度ずつ 6 グループを編成し，テーマについて気軽な雰囲気です話をした。

考 察

- ・ お茶を飲みながら，気軽な雰囲気により意見を出し合うことを趣旨としている分，テーマから外れた話題になりがちであったが，ファシリテーターの誘導により，全体としてうまくまとまったと感じた。
- ・ 市民会議と異なり，メンバーやテーマに継続性がないため，市民がどのような視点をもっているかということ職員が体感する機会としては良いが，特定のテーマに関する地域の意見を取りまとめる場として活用することは難しいと思われる。

今後は，上記事例から学んだことをとりまとめ，市民からの意見聴取としてふさわしい手法を選択し，活用のための手続の標準化を図る。

(2) 人マネ研修の実施

H27 マネ友が施策のひとつとして展開を図る取組であり，本年度から新規採用職員を対象とした研修を開始した。当該研修は，人事課による職員研修の一環として位置づけられているが，企画・運営については，H27 マネ友及び今年度参加者の 6 名により行った。

所期の目的としては，実践により対話の有効性や効果について理解を促し，業務遂行能力の向上や職場の人間関係の改善に資することであったが，対話のテーマを「市民から信頼される職員となるためにはどうしたらよいか」とすることで，我々の取組にも関連付けを行うこととした。

i) 研修の概要

最初に，対話・会話・議論・討論の違いについて説明し，対話をするためのポイントについて説明をした。

その後，1 グループあたり 5 名から 6 名に分かれ，実践形式でテーマに基づいた対話を行った。各グループには，我々講師が 1 名ずつオブザーバーと

して配置され、全体の流れを調整する役割を担った。

ii) 研修の効果

アンケートの結果によれば、「実践を通して学ぶことで理解が深まった」、「今後自分の業務に活かしたい」という意見が多く、若手職員の仕事に取り組む姿勢に大きな影響を与えることができたと考えられる。

対象を新規採用職員としたため、対話の場が成立しないことも危惧されたが、想像以上に多くの意見が飛び交い、対話としての体裁も整っていたように感じられた。

研修の様子



3 次年度に向けた展望

我々が掲げる施策のうち、特に庁外向け施策については、一朝一夕で実現するものではないが、今後も以下の取組について継続的に実施し、本市が掲げる「市民との協働によるまちづくり」の更なる推進の一助となるよう努めたい。

(1) 市民会議を活用した市民の意見聴取手続の標準化

i) 活用手続の標準化について

本年度実施した事例研究の結果をとりまとめるとともに、当該事例について、市民会議の活用に至る経緯等を確認し、手続の確立を目指す。

また、市民会議を所管する市民生活部市民活動課と協力し、今後市民会議をどのように発展させるべきかについて話し合い、将来像及び活用方法の具体案について市長に提案する。

ii) コミュニティとの調整

市民会議の活用案について、市長の了承が得られれば、当該案に関する各コミュニティへの説明及び意思確認が必要となる。ここでは、当該案が市民の負担増に配慮した内容となっていること、何度も対話を繰り返すことによ

り、市民の意見がより良いものとなって施策に反映されることが約束されるものであることなどが求められる。

iii) 庁内に対する周知及び活用の促進

最終的には、ii)までの取組により完成したフレームを、各部署において活用することができるよう、庁内向けに必要な事項を周知する。活用事例については、実績をとりまとめて仕組みの改善につなげる必要があるため、報告書様式等についても定めたい。

(2) 人マネ研修の実施

毎年度実施することにより受講者数を増やし、H27 マネ友の掲げるコンセプトである「ダイアログ文化の定着」を目指す。しかし、研修による効果は一時的なものとなることも多いと感じられることから、フォローアップの取組について検討・実施することにより、着実にダイアログ文化が定着するよう効果的な策について引き続き検討する。

付 記

人 事 課 飛田 和志

本部会への参加により、対話の有用性や価値前提で考えることの重要性など新たな学びにつながった。特に、ありたい姿を実現するための施策を検討する中で、様々な職員との関係性が生まれ、本市の組織について真剣に意見交換をすることでお互いの考え方を理解しあうことができたことは大きな財産となったと思う。何より、小野寺主幹、大内主事とは、本部会に関することのみならず、日頃の仕事に対する悩みなどについてアドバイスをしあったりと、本当に良い関係を築くことができたと感じている。2人には、仕事や家庭の都合等により迷惑をかけてしまうことも多々あったが、その都度フォローして頂いたことを感謝している。

国保年金課 小野寺 裕

本研究会に参加したことによって、自分の組織のキーパーソンの方と対話でき、また他の部署の事業を学んだことは知見を広げることになった。また、本年度参加者で対話を重ねることで、それぞれの考えや思いを知ることができ、共に実践するときの支えになると思えた。

また、研究会を通じて多くの自治体と話しをすることにより良い刺激となったが、本市にそのまま活用できる方法はなく、自分達で工夫して、組織に馴染むような方法を考えていかねばならないということを実感した。

一年の研究を通して、改めて思ったことは、まずは自分でできるところから地道

にやっけて行くことが重要である，ということであった。

出 納 課 大内 彩香

参加者はみな自治体職員という立場であり，組織の現状を何とか打破したいという気持ちを同じくしていると感じた。部会の中で対話し，思いを共有する機会を得たことは有意義であったと思う。しかし，この世に同じ自治体はふたつとして存在しない。それぞれの自治体が抱える課題は千差万別であり，ひたちなか市の現状や抱える課題を知り得るのは参加者の中で我々3人だけである。部会に参加するまで仕事上で接点のなかった3人がこの約一年間を通してともに悩み，話し合いを重ねたことで，身の回りの課題しか見えていなかったことに気付き，組織全体として物事を見るようになったと感じている。今後もありたい姿の実現に向けて，この気付きを忘れずに活動していきたいと思う。