

平成29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

対話から始める自治体組織と

地域とのこれからの関係について

～ 価値前提・ありたい姿から考える ～

埼玉県上尾市

健康福祉部生活支援課 辰巳 貴子

健康福祉部福祉総務課 林 優希

健康福祉部高齢介護課 三浦 直人

序文

初参加にあたって

上尾市は今回が初参加となる。参加メンバーは、健康福祉部内の3課から集められた。当初、この「人材マネジメント」という聞き慣れない言葉や未知の分野への不安に、3人は悶々としながら初日を迎えた。そして、初日から始まった他自治体との対話の中で、同じような思いで参加した全国自治体職員が存在が、不安以上に大きな期待と心強さをもたらした。当初に感じていた「やらされ感」は、研究会参加の回を重ねる毎にしだいに薄らぎ、この機会を得たことの意味を考えつつ、研究の終わりには「自身の気づきを得たい！」という想いが強くなっていった。

第1章 研究内容、人材マネジメント部会とは

1) 人材マネジメント部会が目指すもの、部会とは

人材マネジメント部会が果たす役割とは、地域の持つ可能性を発見し、従来の枠にとらわれない発想でそれらを強力に活かしていく地方創生時代の職員・組織を創ることとある。人材マネジメント部会は研修会ではなく、組織に望ましい変化を創るために何が必要かを現実的に考え、実践し、検証していく「研究会」である。部会は、普段の業務から離れ、研究に取り組むことで得られる「対話」からの「気づき」とその素晴らしさを体感する非日常の場である。

研究会の特徴は自治体ごとに基本3人1組のチームで参加することである。3人が、1年を通してさまざまな対話を重ねながら、幹事団に教えてもらうのではなく「自ら考え、見つけ出す」ために、ダイアログ（対話）から気づきを得て実践に繋げることを目指す。

ここで重要な4つのキーワードを掲げる。「立ち位置を変える」、「価値前提で考える」、「一人称で捉え語る」、「ドミナントロジックを転換する」である。それぞれのキーワードを説明すると、「立ち位置を変える」とは生活者起点で物事を考える事、「価値前提で考える」とはありたい姿から、今を感じる事、「一人称で捉え語る」とは自分事に引き寄せてから考える事、「ドミナントロジックを転換する」とは誤った思い込みを捨てることである。

上記のキーワードを念頭に置きながら、1年を通じ、より望ましい組織へのシナリオを提案しながら、地域の幸せと発展に貢献し続ける組織の創造を目指すことに挑戦した。

2) 組織のありたい姿とは

目標を見つけるには自分達が何をしたいか、現状はどうなのかが大切である。そこが分かれば目標と現状の差が見え、そこから課題が見えてくる。課題が見えればそれをどう解決していくかという戦略を考えていくことができる。

私達は、上尾市のありたい姿として、地域包括ケアシステムの実現に向け「地域主体のまちづくりの実現」と「持続可能な地域社会の提供」を目指し、組織・職員はどうあるべきかを考えた。

第2章 上尾市の現状

1) 上尾市について

上尾市は都心から33キロ、埼玉県を中心からやや東に位置する。高崎線で、大宮の2つ先、さいたま市の隣にある。交通の利便性からベッドタウンとして発展し、1960年代以降、URの4か所の大規模団地（西上尾第一団地、西上尾第二団地、原市団地、尾山台団地）が建設され、人口が急増した。1958年の市政施行時、人口3万7千人だった人口は、60年後の現在、人口規模22万8千人と、約6倍に増加した。現在、住民の高齢化と人口減少のスピードは埼玉県の平均よりも急速に進行しており、地域包括ケアシステムの構築は喫緊の課題となっている。

地域包括ケアシステムとは団塊の世代が75歳を迎える2025年を目安に、要介護状態になっても住み慣れた地域で自分らしい暮らしを全うできるように、住まい、医療、介護予防、生活支援を一体的に提供しようとするものである。国は保険者である市町村が主体となり、地域の特性に応じてシステムを構築することを求めている。医療・介護・福祉という専門的なサービスと、その前提としての住まいや生活支援のサービスとがお互いに連携を図りながら在宅生活を支えていくことを目指している。これを進めていく背景には、行政が給付する従来型のサービスには限界があることや、介護の担い手不足等の課題がある。長期入院や、介護施設入所で抱える医療費や介護費の負担を食い止める、予防的ケアの充実は差し迫った問題になっている。つまり、今までの福祉施策だけではなく、他の分野とも連携して地域を考えていく必要に迫られている。地域の互助や共助を活用した支え合い型の社会を目指すために、上尾市の現状分析を行った。

2) 現状分析

現状分析を行うにあたり、健康福祉部長、職員課長、今後の上尾市を担う40代半ばの職員との対話を行った。その後、地域を考えるために自分たちも外へ出て、地域住民と対話することの重要性を強く感じ、民生委員や地域包括支援センター、社会福祉協議会の職員等とも対話を行った。また、職員が自由に参加し、職場内外の交流の機会となっているオフサイトミーティングにも参加し、様々な意見交換を行った。それぞれが目指す上尾市の姿と現状の課題に向けて取り組んでいることを意識しながら対話を行なった。

① 健康福祉部長（キーパーソン対話）

まず初めに、上尾市の福祉を考えるうえでキーパーソンとなる健康福祉部長に、上尾市の目指す福祉についてのビジョンを聞いた。高齢化の進行とともに、単身高齢者世帯や要介護認定者等地域で支援を必要とする人が増加している。障害や健康問題、生活困窮の問題等を抱えながら地域で孤立している世帯への懸念がある。

上尾市では高齢者だけではなく、子供や障害者も含め一体的な地域包括ケアシステムを目指している。現状のような、制度ごとのサービス提供では、複合的な課題や分野横断的な課題への対応が困難になっていることから、包括的で一体的な支援体制を構築することが求められている。健康寿命を延ばし、介護に至るまでのカーブを緩やかなものにしていくための取り組みについて、部課をまたいだ活動を行っていく必要性を感じた。

② 職員課長との対話

続いて、職員課長との対話を行なった。そこでは高度経済成長期に急速に人口をふやしてきた上尾市ならではの、地域コミュニティの課題についての気づきがあった。これまでの行政と地域コミュニティとの関係は、縦割り行政のもとでの行政主導型のものであった。できるだけ住民を悩ませず、負担をかけないことを行政サービスとして実行してきた結果、住民の自治の力が弱まっていると思われる。また、高度経済成長期に都内に通勤していた、いわゆる「埼玉都民」が多く、地域コミュニティとの関係が薄く、地元愛、地域愛の不足などが指摘された。

単身独居や高齢夫婦世帯も多く、自助には限界があること、近所づきあいや自治会等の地域コミュニティが希薄化している現状がある。今後は地域が自分事として、自分たちの力でまち

づくりを考えて実践できるような地域社会を実現すべきで、そのためには、人と地域をつなぎ、良い変化をおこさせるような職員の人材育成が必要であるという気付きを得た。

③ 社会福祉協議会職員・民生委員・地域包括支援センター職員との対話

職員が役所から出て地域コミュニティとじかに向き合い、対話する機会は今後、より重要になると考えられる。その手掛かりとして、社会福祉協議会職員や民生委員、地域包括支援センター職員との対話を行なった。

地域コミュニティのコーディネーターとして、社会福祉協議会職員が担う役割は非常に大きい。社会福祉協議会職員はコーディネートを円滑に行うために、日ごろから地域の活動に足を運び、顔の見える関係を維持する努力をしている。個別の支援を通じて、地域全体をコーディネート視点を大切にしている。

地域包括支援センターは、旧在宅介護支援センターの時代から、地域の在宅高齢者を支えるため、さまざまな取り組みを実践してきた。そのなかでも、医療との連携に早期から着目してきたという。医師会との交渉の経緯を伺う中で、新しいシステムの構築のために、互いの思いや進むべき方向性を確認し合うことの重要性を知った。

民生委員との対話のなかでは、地域のリーダーとなる区長を巻き込んでいくことが不可欠であり、そのための仕掛けとして一緒に先進事例を学びに出かけることや、防災や非常時の取り組み等をきっかけとして福祉に目を向けてもらう活動を行なっていることを知った。双方にとって意味のある活動を行うことで、住民各々が、自分事として地域福祉を考えることができるのではないかという気づきを得た。また、行政組織の縦割り構造によって、地域リーダーの少ない担い手に負担が重なっている現状について、改善の必要性を感じた。

それぞれの機関や地域のリーダーは本気で上尾市の今後を考え、独自の取り組みを模索している。それぞれの活動を伺っていくなかで、ますます行政職員としての立ち位置の曖昧さに反省させられ、組織としての課題を考えさせられた。対話を重ねながら、振り返って自分たちの職場の状況や、地域とのかかわり方について検討を行った。

あらためて職場を見渡すと、福祉部内での連携ははかれているだろうか。目の前の業務に追われ、上尾市の福祉について、俯瞰して考え話し合う機会はあっただろうか、その時間をあらためて作ろうとしたこともなかったと感じた。また、オフサイトミーティングなどで交換した

意見のなかでは、「地域包括ケアシステム」という言葉の意味を知っている職員も、じつは少なく、お互いが行っている取り組みについて、情報共有の機会が不足していると実感した。上尾市では4年前に組織再編を行い、健康福祉部とこども未来部が切り離されたために、余計に横の連携がとりづらくなっていること、また、その余裕もないという現状も感じた。

国や県から、市に権限移譲される業務量が増大している中で、職員の残業時間が増え疲弊している。まさに地域包括ケアシステムのような、重要度の高い、しかし緊急性を実感しづらい業務は先送りになってしまう。効率的な行財政の運営が求められた結果、職員の事務処理能力が身に着いた代わりに、新たな事業や施策を、互いに協力して作り出す創造的な経験が乏しくなっているのではないかと分析した。今後、地域包括ケアシステム構築に向け新たな政策を試みようとするとき、職員間の意思疎通を密にし、協力できる風通しのよい組織であるために、対話文化を醸成することの価値を実感した。

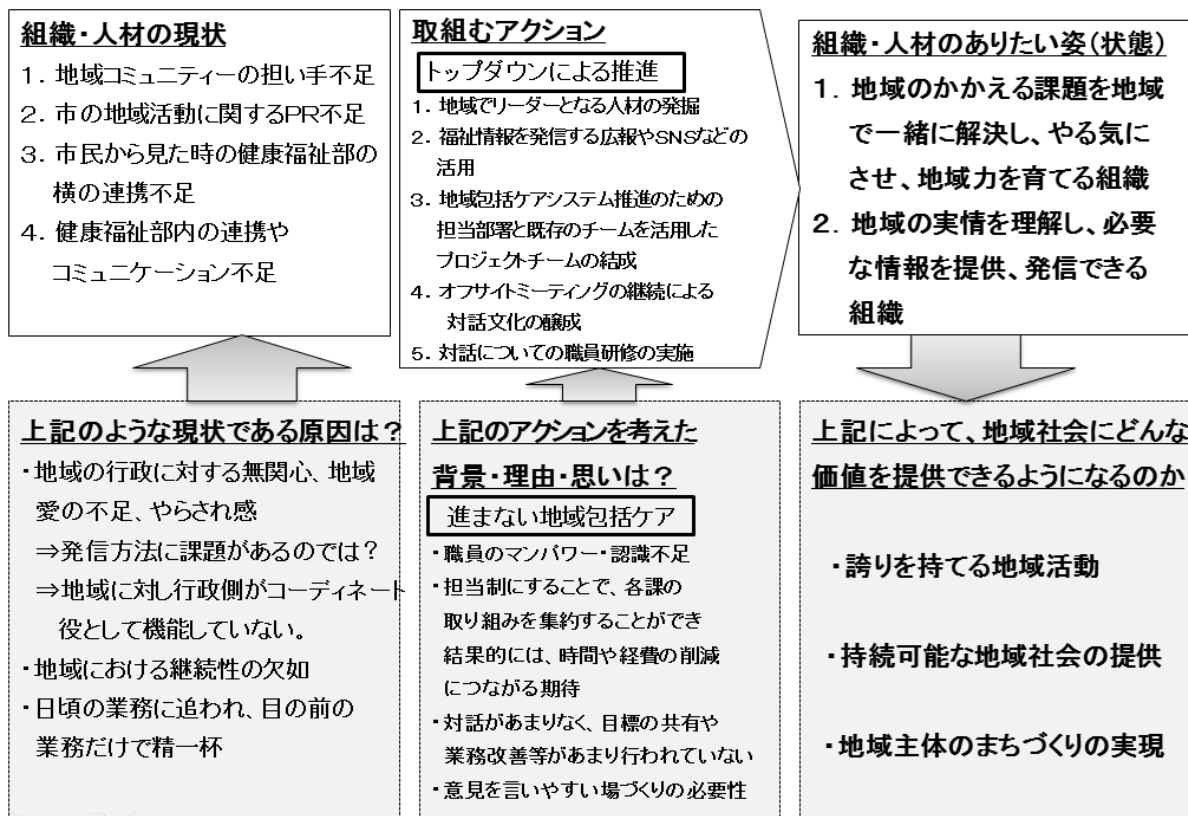
第3章 ありがたい姿と現状との乖離点、気づきと課題

これまでの現状分析から、私達は図1の様に基本シナリオを策定した。私達が対話を重ね考えてきた組織の課題については、部内の問題のみならず、庁内全体にわたる課題であり、対話を重ねるなかで多くの職員に共感してもらうことができた。各職場で、同じ課題を共有できることは、組織変革の実現可能性を高めてくれるものであるとの感触を得た。

その一方で、現在その気づきは個々人に留め置かれており、その気づきを変革のエネルギーに変えていくためには、対話の手法を使って共通の認知を広めていく必要性を感じた。その手がかかりとして、対話の「場」を作り、対話の「文化」を根付かせることが重要であるとの気づきを得た。

図1 所属組織の変革に向けた基本シナリオ

1.所属組織の変革に向けた基本シナリオ(第5回) 自治体名: 上尾市



第4章 今後の展開、施策提言

1) 他部や関係機関との連携の取り方、トップダウンによる実行

職員が役所の外に出て地域コミュニティとじかに向き合い、あくまで裏方として支援的な仕事をする機会が増えている。それをする為に地区担当制を導入している課もあるが、その区割りは課によって様々であり統一がされておらず連携が図れているとはいいいがたい。また、他課が地域とどのような関係性を構築しているのか、地域からどのような要望を受けているのかなどの情報共有の場も現在のところはない。

地域と行政の間にある構造を俯瞰して見たとき、類似の会議、行政から委嘱、委託等を行う役員や事業、様々な名目の補助金や行政が主導する地域団体などが数多く存在する。今日、行政の様々な部署が様々なやり方で同一地域に複数の働きかけをしている。それによる地域の負担も増えて大変だという声も聞く。

ではなぜこういったことが起きるかと言うと、対話が足りていないのが一番の要因と考える。短期的な思考で対話を怠り、行政が主体となり先導をしてしまうと、結局は住民にとってやらされ感のある取り組みとなってしまう。時間はかかったとしても住民としっかり対話することで地域が主体となった持続的な取り組みになると考える。地域と行政双方の資源が限られている今、縦割り行政によって起こっている負担を見直し、住民のまちづくりへの活動意欲を盛り上げていけるような取り組みが行政には期待される。そのためには行政内部の横の連携を密にして、最適な地域への働きかけをすべきである。さらに、他部署が何を考え動いているかを知ることが大事であり、住民の立場に立ち、十分な合意を得られる提案を考えることでWin-Winの関係性を築いていくことができると考える。また、職員が地域組織や活動団体の事務的な側面を直接担うケースがあるが、本来は地域コミュニティ自身がそうした仕事を主体的にやっけていけるような筋道を想定すべきであり、それが持続可能な地域社会の提供につながると考える。

このような取り組みを行っている1つの例として、都市計画課で行っているまちづくりの手法である「まちづくり協議会」が挙げられる。まちづくり協議会とは都市計画法に位置付けられた住民提案制度に基づいた住民発意のまちづくりを実現するための制度である。まちづくり協議会における具体的な活動内容は、地域からのまちづくりの発意を受け、地域の意向や実情にあったまちづくりを住民との対話の中から法律的な担保を基に構築していくものである。

この取り組みを他の部署にも取り入れることが可能であると考えられる。しかし、職員が地域住民の御用聞きとなってしまうことは避けなければならない、ファシリテーターとしての役割が求められることに十分留意する必要がある。そのために、職員に求められる能力は担当業務以外の幅広い知識や行政経験、交渉力をはじめ、住民からの要望や課題解決のための具体的な方策を提案するなどのオールラウンドな能力である。行政の役割、地域の役割を明確化し、互いに依存することなく、補完し合える関係の構築が必要である。

2) マネ友としての在り方（対話の文化をどう醸成していくか）

私達3人のマネ友は、研究会で上尾市という組織を価値前提の視点やありたい姿から考えることを学んだ。今回学んだことを具体的なアクションとして実行していくことが今後の取り組みとなるが、私達3人だけの力で大きな組織を変えていくことは難しい。対話の文化を醸成す

るためのはじめの一步は、私達3人が中心となり、対話の手法や意義を職員へ伝えるとともに、対話の機会を設定することである。先日、研修担当職員より来年度の職員研修の一環として、対話の研修を行うことを検討していると伺った。いただいた貴重な機会を使い、まずは職員間での対話の重要性、認識を深めていく。

3) 課題の解決にこれからどう取り組むか

地域包括ケアシステムの実現に向けては、健康福祉部だけではなく、子ども版地域包括センターを間もなく立ち上げることも未来部や、施策の立案に関与する市長政策室や行政経営部等とも連携を図っていく必要がある。

幸いにも、新市長が地域包括ケアシステムに興味をお持ちだという話も伺った。来年度、庁議での発表の機会をいただいたことから、地域包括ケアシステムの実現に向け、関係部署との連携を図るべく働きかけを行っていきたいと考える。そして、可能であればトップダウンによる意思決定を仰ぎたい。また、オフィシャルな場における提案が重要である一方、ゲリラ的な場における対話文化の醸成についても行っていきたいと考える。マネ友のメンバーも参加し、ファシリテーターを務めたことのあるオフサイトミーティングは、肩書や所属を飛び越えての対話の機会の創出ができる場である。このオフィシャル、ゲリラと2つの側面から対話文化の醸成を行いたい。

付記（3人それぞれの導き出した気づき）

健康福祉部生活支援課 辰巳 貴子

1年を振り返り、あらためて自分が参加させていただいたことの意味について考えている。本年1月、第5回研究会で登壇された代表自治体の発表を聞き、自分と同じく日常業務をこなしながら、1年の間で実践を重ね、成果を出してこられていたことに驚いた。そして、人マネ1年目という言い訳を差し引いても、自分たちにはもっとできることがあったのではないかと反省をした。

しかし、この部会で我々3人が理想に掲げた「地域主体のまちづくりの実現」や「持続可能な地域社会の提供」は、福祉職を担う私にとって、業務に直結し、必ず叶えていくべき命題であ

る。そのために今できることとして、「対話する文化」の種火を絶やさないこと、課内、部内、庁内、そして地域と共に、主体的に考え、悩み、課題解決のための実践へ歩み続けることだと考える。

部会の立ち上げから12年が経過し、参加者のネットワークは全国に広がっている。現在「マネ友」と呼ばれる参加者の延べ人数は1,400人を超えた。1年間にわたり、研究会で対話し、ともに考え続けてきた全国自治体職員のネットワークは、私自身のかけがえのない財産となった。このネットワークは、業務に行き詰まった時の駆け込み寺になってくれるだろうと期待するとともに、彼ら、彼女らの活発な活動状況を知ることが自分を奮い立たせる起爆剤になってくれるはずである。

この貴重な機会を与えていただいた人事担当の皆様、また、人マネ参加で留守にしていた不在時の業務をフォローし、あたたかく送り出していただいた生活支援課内のみなさまに深く感謝いたします。

健康福祉部福祉総務課 林 優希

この1年間、部会に参加させて頂いて感じたことは、強い信念を持ち続けることの難しさであった。部会に参加し、他の自治体の職員と対話をする中で、自分や組織を見つめ、在りたい姿を考え、現状からどう変わるべきかを考える日々であった。

現状は、今自分達が置かれている状況を思い浮かべることで、そこまで苦勞することなく理解することができる。組織や人材の在りたい姿はマネ友の協力のもと、何とか設定することができた。

問題はアクションである。組織や人が変わるために行うアクションは、すなわち自分が行うアクションの延長線上にあるものである。自分に何かアクションが起こせるだろうか。しかも、組織を変えるためのアクションである。果たして、自分達3人の起こすアクションが人を変え、組織を変えるほどの影響力を持つだろうか。そこまでの力が自分達にはあるのだろうか。部会に参加する度に考えていた。理想と現実の狭間で心が揺れ、部会に参加した時はやる気や勇気をもらえたが、職場に戻り、日が経つにつれて、理想は頭の片隅へと追いやられ、目の前の現実しか見えなくなっていることに気付かされた。これでは部会に参加している意味が

ないのではないか。そんな悶々とした日々が続く中、第5回目の部会の際に、テラ・ルネッサンスの鬼丸さんや幹事団の話を聴く中で、ふと、感じるがあった。

部会は種火である。部会で得た種火を持ち帰り、その火を他の人にも分け与えることで、火を強くしていけば良い。組織を変えるのは3人だけの力ではないのだ。その趣旨に賛同してくれる仲間を巻き込むことで、種火はやがて組織や人を変える大きな火となるだろう。それが職場の隣の人だったり、隣の課の人だったりと徐々に燃え移っていくためには、まずは自分にできることをから始めてみれば良いのである。1日の始まりの挨拶、他の職員への挨拶、何気ない1言が対話への第1歩なのではないか。そう気づいた時に少し楽な気持ちになった。我々の力は微力ではあるが、無力ではない。他人を変えることはできないかもしれないが、自分が少しずつ変わることはできるのだ。

最後に、貴重な機会を与えてくださった職員課の皆様、そして、快く派遣を承諾くださった課長をはじめ、職場の皆様、共に悩み、励まし合ったマネ友の2人に深く感謝を申し上げます。どうもありがとうございました。

健康福祉部高齢介護課 三浦 直人

あらためて1年の研究を通して学んだ事はやってみる事の大切さと周りの反応を気にしすぎないことである。

幹事団からの話で、何事も変化を起こす際には、まず「否定」がありそのあとに「抵抗」、「可能性の模索」「実施」と進んでいくものであると聞き改めて他市町村の上手くいったと思われる研究や世間で聞く取り組みもそのようになっていると感じた。であれば否定されないように、最初から承認されるようにということに意識を向けすぎて実行しないよりも、実行し、いかに否定的な意見、抵抗を上手く乗り越えていくかをすべきだと感じた。そのためには日頃からの関係機関との関係構築が大切であり、それにはやはり対話が重要である。そう考えると自分の職場で課題となっている事に対しても前向きに取り組める意欲がわいてきた。

また、今回3人1組で研究をさせていただき、あらためて仕事は1人でするよりもチームでやることで、対話からよりよい相乗効果、意欲がわいてくることを実感した。

最後に、貴重な機会を与えてくださった職員課の皆様、派遣を承諾くださった課長をはじめ、職場の高齢介護課支援担当の皆様、一緒に参加したマネ友の2人に深く感謝を申し上げます。