

10期目の参加者としてオフサイトミーティングを開催する意義

静岡県牧之原市 防災課 中村 直樹
総務課 大石 雅之
企画政策課 宮崎 真菜

1 はじめに

本稿は、地方自治体組織の置かれている立場を考察し、自治体組織と自治体職員の「あるべき姿」の実現に向けた要件を提言することを目的としている。中央官庁と地方自治体間における制度的補完性についての考察を踏まえながら、組織変革のために取り組んだオフサイトミーティング開催までの経緯と共に、その成果と課題および今後の展望についても紹介する。

2 中央官庁と地方自治体間における制度的補完性と地方行政に及ぼす影響

(1) 中央官庁と地方自治体間の制度的補完性

次章以降で我々の実際の取り組みを紹介する前に、まずは、地方自治体職員が置かれている立場を理解しておきたい。それは、地方自治制度が、他の政治制度や行政制度との間に強い制度的補完性があるということと関係している。

地方自治は、地方自治制度によって機能しているのだが、この機能に影響を与えている要因として、政治的要因と行政制度的な要因の2つがある。

政治的な要因とは、政治的環境において、日本の憲法構造が単一主権制であるという点である。主権と憲法を有する中央政府と中央官庁が、法令に基づいて地方自治体を設立し、その改廃と存置を決定し得るような単一主権制のもとでは、中央政府の政策決定者と中央官庁が、自らの置かれた環境のもとで短期的な合理性を追求して地方自治制度を設計してきた。中央官庁の権限をどの範囲まで地方自治体に委譲するのか、そして地方自治体に対する専門的支援や財政的支援などをどの分野でどの程度行うのかということを決めるのは中央政府の政策決定者と中央官庁である。

従って、単一主権国家での地方自治を考える場合には、中央政府の政策決定者と中央官庁に焦点を当てることが重要となり、中でも、短期的に党派的利益を追求する政治家の合理的行動の考察が不可欠になる。

地方自治の機能に影響を与えている行政制度的な要因は、具体的には、行政的な執行権の移譲に関することであり、この場合、事務の執行の仕方、税財政、人事の3つに分けて説明することができる。1つ目の事務の執行の仕方であるが、日本は、地方の事務として完全に中央官庁から委譲してしまう分離型ではなく、中央官庁が留保しながらも地方自治体と協働して実施する融合型の事務執行である。2つ目の税財政制度では、日本は、地方自治体に課税自主権を一切認めないが、完全に必要な財源を措置、補填するという方法を採用しており、地方自治体に課税自主権を完全に認めるが税源の範囲以上の事務事業を認めないとする方法ではない。3つ目の人事制度については、地方自治体が独自に採用するのか、それとも、一部について、中央官庁からの出向や派遣に依存する

のかという点である。地方自治体で独自に採用した場合、採用方法から昇進管理、退職後の年金も含めたトータルな人事政策で責任を負う半面で、地方の事情に配慮した措置を打ち出しやすくなる。逆に、(主には都道府県レベルの地方自治体でのことになるが、)中央官庁の官僚の出向や派遣に依拠する場合、一時的であれ中央官庁に採用された専門性の高い官僚が地方自治体に勤務することから、優秀な人材による事務事業の遂行が期待できる。

平成 12 年の地方分権一括法の施行により、機関委任事務制度が廃止され、法定外目的税が創設されるなどの地方自治体の自律性を強化する改革が行われるまでの間、日本の地方自治制度は、制度的補完性を保ちながら中央集権的なシステムのもとで地方行政の範囲を広めてきたのである。

(2) 制度的補完性が地方自治体にもたらす影響

平成 12 年に地方分権一括法が施行され、それまでの機関委任事務が撤廃されるまでの中央集権の時代にあっては、限られた資源を用いて、全国一律での質を維持しながらも行政サービスを量的に拡大していくために、事務の執行の仕方、税財政、出向人事などで中央官庁と地方自治体が協働していくという融合型は、合理的な制度の選択肢であったと言われている。しかし、例えば、日本においては、地方自治体の歳出が中央官庁の財政支出と種々の形で自動的にリンクしているため、結果的に財政赤字が拡大の一途をたどってきたことにも現れているように、中央官庁と地方自治体との間には、相互依存関係を維持する仕組みが備わっている。機関委任事務の廃止に伴い、地方自治体の事務区分は、自治事務と法定受託事務とに再構成されたが、中央官庁と地方自治体のそれぞれが実施する事務は今なお、一定の制度的補完性を保っており、地方自治体は、時の政府の政策と中央官庁の施策の両方の影響を受ける構造になっている。

(3) 制度的補完性の影響下での地方行政の改善余地

現代の中央政府は、外交や防衛、治安のみといった限局的な役割のみではなく、経済運営や社会福祉サービスといった幅広い役割を求められている。つまりは、拡大した行政サービスの供給を地方自治体がいかに効率的かつ効果的に担うかということを考える必要がある。そのための地方自治体の構成はどうあるべきか、どの程度の役割を担うべきなのか、財源的な措置はどの程度行うべきであるのか、そして人事政策はいかにあるべきかという諸問題をそれぞれの機関の置かれている状況を考察しながら的確に決定する必要がある。この問いに対する答えの先にこそ、地方自治体の「あるべき姿」が存在するのである。

また、中央官庁の政策が地方自治体を取り巻く細部の状況を反映した内容となっていない場合には、地方自治体の職員こそが、地方自治体に馴染む施策になるように手を加えることのできる重要な存在であり、中央官庁には成しえない地方自治体に独自に与えられた裁量だと考えたい。

3 当市における現状の整理

前章最終節で述べた地方自治体に投げかけられている問いに答えるため、以下の活動を展開した。

(1) 牧之原市を取り巻く社会的背景の把握

既存資料の分析とインタビューを通じて、牧之原市の地域社会全体の把握を行った。そして、牧之原市役所に求められる、およその組織像を次のように捉えた。

高度できめ細かい公共サービスの提供のため、地域で活動する様々な団体と行政が一層連携を密にし、地域力を発揮することによって、地域課題の解決に取り組むことが求められている。

右肩上がりの地域経済を想定してきた行政経営はすでに転換期を迎えており、限られた財源を市の発展に最重要な分野に重点配分する選択と集中を通じて、効果的な運営を進める必要がある。

(参考：既存資料による現状の整理)

① 人口の状況について

- ・ 市の人口は 46,251 人、世帯数は 16,668 世帯(平成 30 年 2 月末)
- ・ 高齢化率は 29.30%(平成 29 年 3 月末)
- ・ 市が誕生した平成 17 年からの 10 年間で約 5,000 人の人口が減少し、少子高齢化が周辺市よりも急速に進んでいる。東日本大震災以降のこれらの変化が著しい。

② 立地について

- ・ 静波海岸を代表する沿岸部が人口集中エリアとなっている。
- ・ 全域が浜岡原子力発電所から 20 km 以内に含まれる。

③ 基幹産業

- ・ 自動車部品を中心とする機械産業や荒茶製造などの飲料関係が盛んだが、輸出不振による中小企業の業績悪化を経験しており、雇用と市の税収に影響している。
- ・ お茶は、茶価格の下落が進んでおり、消費者需要の変化への対応が求められている。

④ 交通事情

- ・ 連絡道路(東名高速道路、金谷御前崎連絡道路)が整備された。
- ・ 市内北端の坂部地区には、富士山静岡空港があり、地方空港の利用率 1 位
- ・ 昼夜間人口比率 106.3%だが、周辺市町から市内企業への通勤者が多い

⑤ 公共施設の老朽化

- ・ 学校、公民館、公営住宅、道路、橋、上下水道等の公共施設とインフラは、一斉に耐用年数を迎えつつあり、多額の更新費用を見込む必要がある。

⑥ 組織の人員体制

- ・ 職員数は、正規職員約 370 人

⑦ 協働によるまちづくり

- ・ 前牧之原市長のマニフェストとして、地方自治体の行政経営として、協働によるまちづくりを導入

(2) 牧之原市役所と牧之原市職員のありたい姿の明確化

組織と人材のありたい姿についてイメージをし、真剣に意見を出し合った結果、“支え合い”と“コミュニケーションをあきらめないで取る”ことをベースにした次の3つの価値前提を抽出した。

- ・ 市民が置かれている状況を理解し、未来志向で組織としてやるべきことをやる。
- ・ 性別、立場、部署、地域等の「枠」を越えて(多様性を認めて)人や団体と自らが繋がり、あるいは繋げ、共に考え行動する。
- ・ 目の前の事柄を自分事として捉え(=関心を持つ)行動する。

① 市民が置かれている状況を理解し、未来志向で組織としてやるべきことをやる。

牧之原市を取り巻く社会的な背景を正しく理解し、自分たちが思いを馳せる市の将来的な課題にきちんと向き合おうとした時、組織としては、自分たちの地域を自分たちの手で作っていくことができる市を作ることが重要だと考えた。例えば、それぞれの役割や責任を全うして、できることに取り組むことで、地域に参画する人が増えることは、自治の実現という価値を地域に提供できると考えた。

② 性別、立場、部署、地域等の「枠」を越えて(多様性を認めて)人や団体と自らが繋がり、あるいは繋げ、共に考え行動する。

牧之原市は、市民との協働によるまちづくりを推し進めてきた。地域社会の課題がより多様になる中で、市民と市民、市民と市民団体、行政と市民や団体といった地域コミュニティを構成する要素の相互の関係性を構築する必要がある。人との繋がりを大切にしていくことで、支え合いや課題解決ができるようになる地域づくりを目指して行動していきたいと考えた。

③ 目の前の事柄を自分事として捉え(=関心を持つ)行動する。

多岐にわたる行政の業務を、滞ることなくこなし、提供する側と提供される側が満足する形で授受し合うためには、職員同士が目標を達成するために支え合う必要がある。行政サービスの受け手である市民に、地域のために身近で動いている行政を感じてもらいたいと考えた。

(3) 牧之原市役所と牧之原市職員の現状の明確化

次に、牧之原市役所と牧之原市職員の現状を把握するため、早稲田人材マネジメント部会の経験者と対話を行った。また、親和図(別図)を用いて、次の3つの現状を抽出した。

- ・ 仕事をこなすことに精いっぱい、新しいことにチャレンジできていない。
- ・ 人任せの意識があり、補い合いが欠けている。
- ・ ありたい姿に基づいて仕事できない状況がある。

上記の1つ目と2つ目の現状を生じさせる背景を述べておく。平成27年度の時点で55歳以上の牧之原市役所職員は職員全体の約2割を占め、以降の5年間で毎年平均10人が定年を迎えている。一方で、40歳から50歳代前半の職員数は、他の年齢層と比べて少なく、世代間で職員数のバランスに偏りが生じている。また、職員定員適正化計画上では、平成27年までの6年間で24人(5.6%)の職員削減を予測していたが、実際

には2倍の46人の職員削減となっている等、急激な職員の減員と入れ替わりが起きている。業務過多、業務の細分化、業務の多様化が複合的に起きた結果、それに対応するためには、働き方の意識または働く方法そのものを改善する必要があるということである。

また、余裕のない状況が生み出されてしまうことで、他人に関心を持ってない状況や仕事を現状以上には受け入れられない状況に陥り、連鎖的にコミュニケーション不足に繋がっている可能性を考えた。

そして、3つ目の現状の背景には、変化(新しいこと)への不安、恐れ、自信のなさ、現状維持でも何とかなる環境が関係している。例えば、自分で考え、決め、行動する機会の少ない若手職員は、結果として、過去の実例を頼りに、前例踏襲で仕事をするを選択することに繋がっている可能性があると考えた。

以上のように、人事担当の部署に所属するメンバーからは、個人レベルの業務平準化の必要性に関する現状が、“地域創生”という時代のキーワードのもと、市民協働の高いスキルを持ち、最前線で市民との対話を実践しているメンバーからは、市役所職員個々の現状の意識に対する危機感が表出された。

我々は、10年目となる早稲田人材マネジメント部会に参加するにあたり、過去9年間の早稲田人材マネジメント部会参加者の足跡と、これまでの参加者が直面してきたであろう迷いや模索や覚悟を近い立場に感じながら、自分達はその意志を引き継いで、全力で取り組んでいくことを覚悟した。

4 ありたい姿を実現するために取り組むアクション

ありたい姿が明確となり、その実現に向けて4つのアクションが必要だと考えた。

- ・ 年代を越えた対話の場を開く (ダイアログ)
- ・ 学ぶ場をつくる(研修と研鑽)
- ・ 所属組織の変革に向けた基本シナリオを皆で作成する
- ・ 学んだこと、話し合ったことを行動に移す

(1) 年代を越えた対話の場を開く (ダイアログ)

例えば、主担当以外の業務について、係内で流れ等を確認し、課員同士で助け合うことができるような関係性を築けるように機会を設けることである。対話の対象範囲は、係・課・部と目的を持って絞り込みを行い、市民に目を向けて仕事をするという共通認識を持って行動するためのチーム力をつけていく。

(2) 学ぶ場をつくる(研修と研鑽)

共通の目標を持ち、チャレンジするため、まずは、対象者とテーマを絞って、人の心が刺激されるような学びの場を作ることである。

(3) 所属組織の変革に向けた基本シナリオを皆で作成する

これまでの過去9年間の早稲田人材マネジメント部会経験者や我々メンバーが全力を注ぎ込んだ体験を、係・課・部・有志で追体験してもらい、やれそうなことではなく、やりたいこと、ありたい姿の実現に向けて行動していくことである。

(4) 学んだこと、話し合ったことを行動に移す

例えば、既存の職員目標管理シートに、市民目線を取り入れた個人目標を積極的に導入する。また、全庁で企画コンペを実施して、各課から新しい企画を提案してもら

い、庁舎内外の所属メンバーで構成される審査会を組織して、予算編成と事業化を押し進める等である。大胆で全く新しい全庁企画コンペと、既存の目標管理シートの活用という、2つの具体的な方法をきっかけに、職員が心の内で思っているだけで終わることのないように、変革を促す行動を後押しすることである。

以上4つのありたい姿を実現するための必要条件として、行政経営の見直しを意識の中心に置いて、理念を持ちながら取り組んでいくこととした。

5 今年度行った実践 ～「マネ友と話す会」でオフサイトミーティングを開催～

(1) 開催の経緯と目的

観念的に組織のありたい姿を描き切った段階で、我々は、市役所組織の本質的な改善を達成するためには、活動の基盤となるものを築き上げ、戦略的に臨みたいと考えるようになった。最終的には、組織の課題解決に繋げる仕組みの考案と、取り組む人材の受け皿を作ることを大義として、過去の早稲田人材マネジメント部会経験者とのネットワーク作りに着手した。ネットワーク作りが目的化しないようにしながら、人づくりと組織づくりを意識して取り組む人材を増やし、仲間を気にかけて、未来志向で地域全体のビジョンを描くことを、自らがきっかけを作りながら、市役所内部に波及させていくチャレンジを開始した。

そして、単年度ではなく、年度を越えて継続的に取り組む人材の活動の場となるよう、これまでの10年間で30人にまで増えた早稲田人材マネジメント部会経験者を対象にして、オフサイトミーティングを開催することにした。

(2) 概要

- ① 日時：平成29年10月11日(水) 18:00～20:00
- ② 会場：榛原庁舎6階会議室1
- ③ 参加者数：過去のマネ友と今年度参加者計8人
- ④ 内容：今年度メンバーが作成した組織変革のシナリオの共有と意見交換

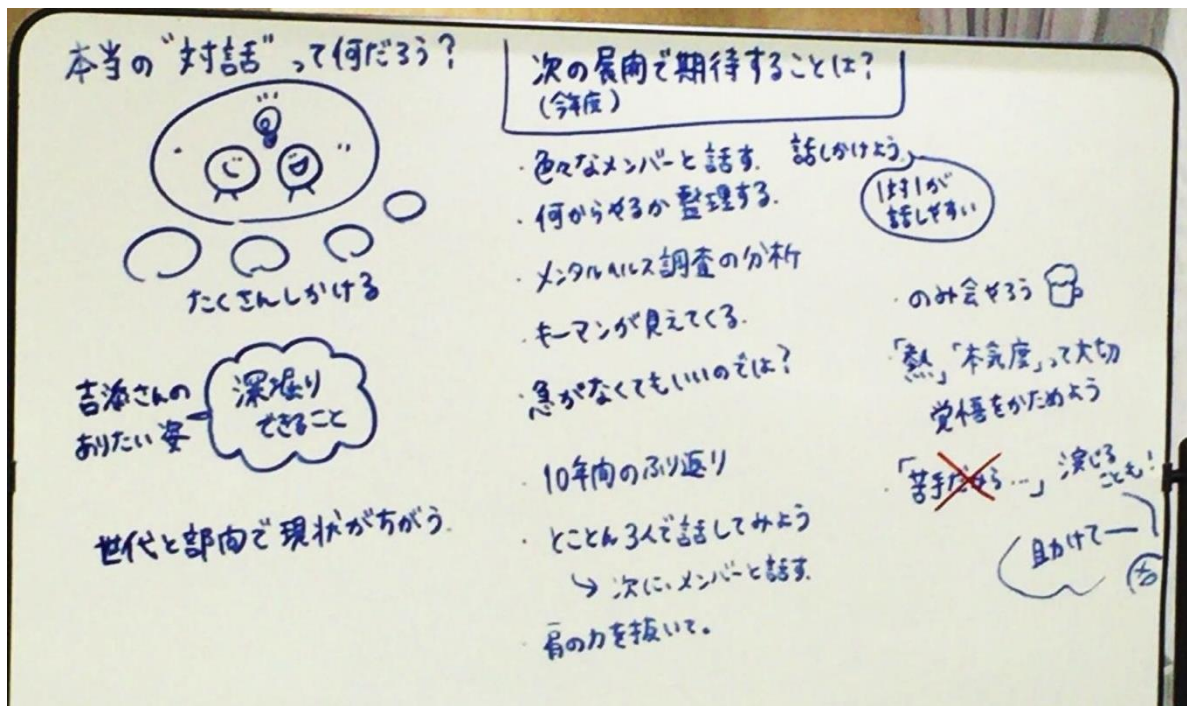
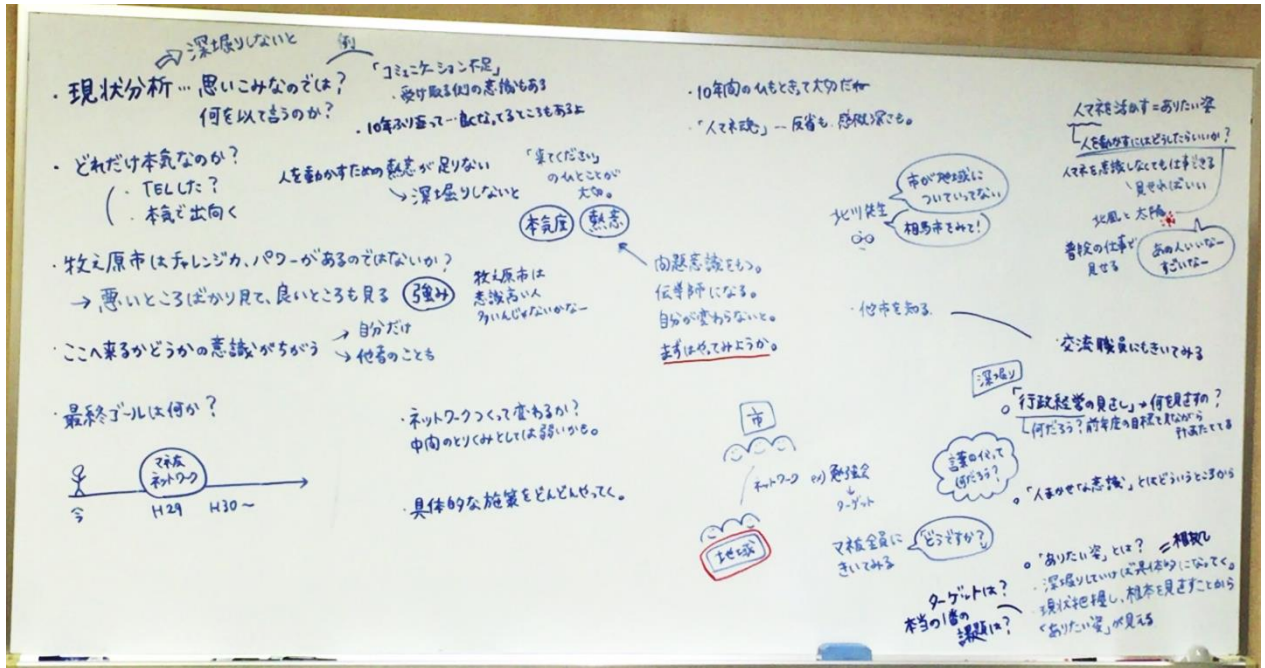
(3) 意見交換した内容(一部抜粋)

- ・ 現状分析は深掘りが必要。10年間の紐解きを行えると良い。本当の課題は何か。
- ・ 弱みだけでなく強みも見ることが大切。牧之原市職員にはチャレンジ精神やパワーがあるのではないか。
- ・ 問題意識を持ち、熱意の伝道師になる。自分が変わる。まずは、やってみよう。
- ・ 「人マネ」を意識しなくても仕事はできる。普段の仕事の姿勢から伝える。
- ・ 本当の「対話」とは何か。対話をたくさん仕掛ける。
- ・ 覚悟を固めよう。

(4) 「マネ友と話す会」に取り組んで

この実践により我々3人が見出した成果と創りだした変化を挙げる。それは、我々自身の活動の場を確保したと同時に、次年度以降、新たに早稲田人材マネジメント部会に参加する者を支援し、共に活動をする場を設け易くしたことである。牧之原市の過去と現在と未来を考える活動を波及させていくため、2回目のミーティングを準備しているところである。また、参加対象者は、マネ友に限定することなく、全職員に広げていきたいと考えている。

「マネ友と話す会」当日の記録



6 2018年度に向けた展望と今後の構想

今後の展望として、早稲田人材マネジメント部会経験者（マネ友）との関わりを意図的に図りながら、例えば、頑張りたいけれども悩みのある職員の支援や、分析結果に基づいた諸々の課題解決策の模索、勉強会の開催といった自由度の高いアクションを実践していきたいところである。また、今後のマネ友のあり方、結成できたネットワークの継続性と実効性を高めるような繋がり求めて動いていく予定である。

7 結語

本稿は、地方自治体組織のおかれている立場を、中央官庁と地方自治体間における制度的補完性の影響を加味した上で解説した。また、抽象度が高いながらも、自治体組織

と自治体職員の「あるべき姿」の実現に向けた要件の方向性を提言した。地方自治体職員は、地方自治体の事務に係る政治的な動きを意識しておく必要があると考える。その際に、中央官庁の手の届かない範囲を見逃さないようにし、地方自治体に裁量のある範囲においては、地域の実情に応じた形で施策を実行し、地域住民と共に自治を確立していくことが重要であると考え。そして、それこそが地方自治体に期待される本来の役割であることを強く意識しなくてはならない。そのためには、常日頃から市民の実体を捉え、市民の声を市政に反映させ、市民のために全力を注いでいく地方公務員としての本質を忘れてはならないと考える。

(参考文献)

北村亘 (2007)「補論 地方自治の制度的発展」,『アフリカにおける地方分権化とサービスデリバリー ～地域住民に届く行政サービスのために～』, JICA 国際協力総合研修所

【付記】自らの気づき、学び、変化、今後の展望

【防 災 課 中村 直樹】

マネジメントは、人・物・資金・情報の4つの資源を活用することを含んでいる。そして、物と資金と情報を資源として活用しているのは人である。つまり、人材をマネジメントすることは、地方自治体を取り巻く変化に対応するための方策であり、自分が業務を行う上で求められる(経営の)視点だと気づくに至った。研究会参加、様々な事の洞察、実践、振り返りと自己学習を通して積み重ねたことを礎にして、牧之原市民と向き合っていくことができそうである。

【総 務 課 大石 雅之】

人材マネジメント部会に参加する前までは、組織の変革や業務改善の考えがあまりなく、前例踏襲で業務を行うことが多くありました。

しかし、この部会に参加し、価値前提で組織のありたい姿について考えていく中で、現状を調べたり他市町の職員と対話を重ねたりすることで、さまざまな問題や課題があることがわかりました。この問題や課題は、どの自治体も同じようなものであり、私たちの市だけではないこともわかりました。

ありたい姿に向かって、組織や現状を変えるために取り組むアクションとして、「年代を越えた対話の場を開く」ことや「学ぶ場をつくる」など、新しいことにチャレンジするというのを第一に考えました。しかし、現状として職員は、業務量が多く、現在の業務をこなすのに精一杯な環境があることも事実としてありました。

そんな中、助言をいただいたのが、「何か新しいことを始めるだけでは、業務が増えていくばかり。そうではなく、時には何かをやめる勇気も必要だ」ということでした。

自分の中で、『変革=新しいものを取り入れる』という考えが強くあり、無駄を省くという選択肢はなかったのもとても印象的でした。それと同時に、日々の業務を行う中で業務内容の精査が行われていないということも実感しました。

ありたい姿に向かって行くためには、職員一人一人が置かれている状況（立場）を理解し、対話を重ねていきながら、一つ一つの課題を自分事として捉え、課題解決に向かっていくことが必要ではないかと考えます。

今回学んだことを活かしながら、組織とともに自分自身も成長していきたい。

[企画政策課 宮崎 真菜]

1年間を振り返ってみて、特に思うことが2つある。1つ目は、物事の本質の追及を意識するようになったことだ。自分の考えは1つの見方でしかないにもかかわらず、今までは無意識のうちに「自分が見えるもの＝それが全て」という思考に陥りがちだった。しかし、様々な人々と対話を重ねる中で、「立ち位置を変えたらこの状況はどう見えるか」「本当に自分が見ていることが真実なのか」と、物事の本質を追求しようという気持ちが強くなったと感じる。まだまだ力不足ではあるが、自分の思考パターンの癖に気付く、今後において培いたい力が整理されたことは大きな収穫であった。

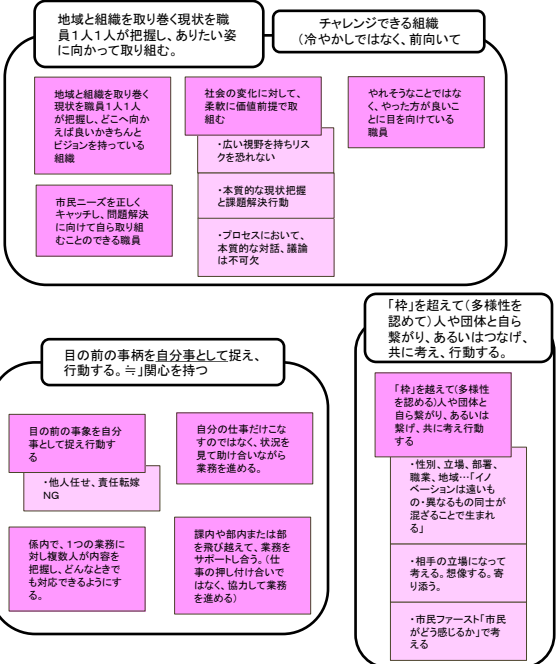
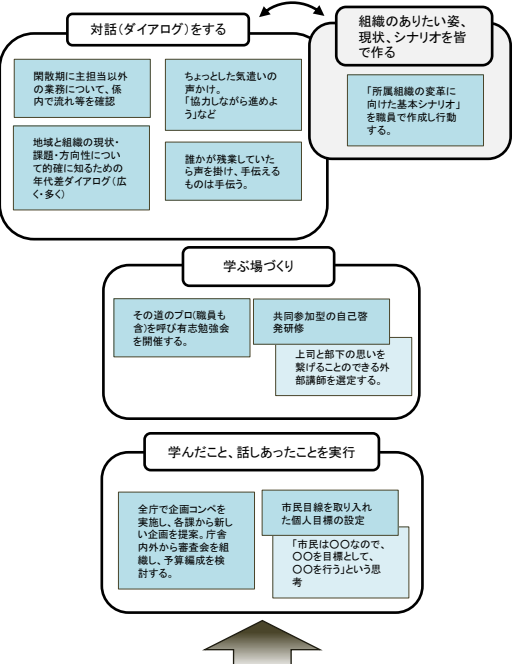
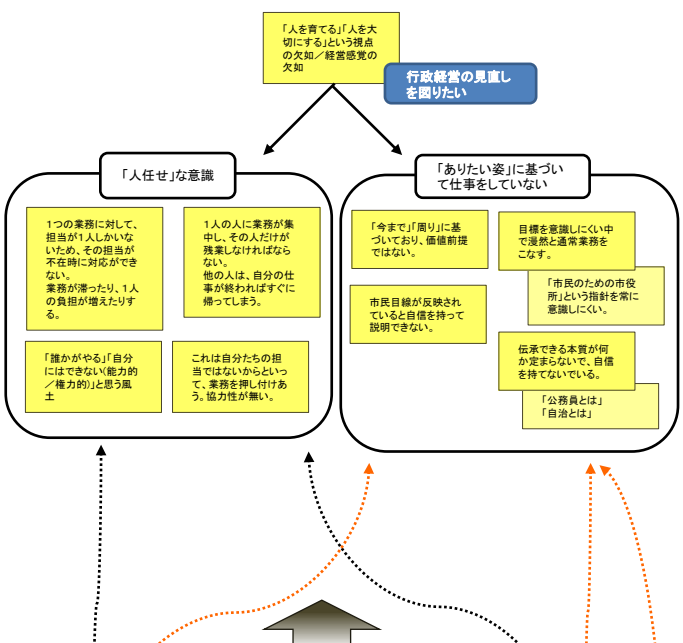
2つ目に強く思うことは、「組織変革のシナリオ」の思考スキームの有用性である。私個人としては、参加するにあたり、いかに自分の業務や地域に活かすか、という視点と実践を心がけた。今年度、市民の方々が「空き家を地域の多世代交流の場にするプロジェクト」を立ち上げ、私も担当としてお手伝いをしている。みんなで「地域を良くしたい」と思いを共有する一方、どうしたら地域に根差したまちづくり活動ができるのか、模索の状況が続いた。そこで、人マネで使った「組織変革のシナリオ」を活用した。すると、この1枚で、自分たちの思いと地域の実情(客観的事実)が整理され、深掘りの重要性も共有できた。活動を始めるのに良い後押しがされたと思う。現在は、様々な実践者や周りの仲間からアドバイスをいただきながら、新年度からの実践開始に向けて鋭意準備を進めているところである。「ありたい姿」とその思いを共有し、「現状・課題」とその裏付けを把握し、具体的にチャレンジしていくこと。これは、行政だけでなく、ミッションを掲げる全てのチームに共通するスキームであると思う。このツールを体感的に得ることができたのはとても大きいので、今後もあらゆる場面で使っていこうと思う。

さて、最後の研究会で「あなたにとって部会とは？」という問いが投げかけられた。私の答えは、「自分の弱さをいたく痛感した場」である。例えば、先輩方に話しかけたり、少し踏み込んで話すことに対して、今一步勇気が出ない場面が多く、立ち止まることがあまりにも多かった。自分自身の課題を整理しつつあるので、同じことを繰り返さないように努めたい。これからが本番である。

組織・人材の現状

取組むアクション

組織・人材のありたい姿(状態)



上記のような現状であると考えた背景・理由・思いは？

上記のアクションを考えた背景・理由・思いは？

上記によって、地域社会にどんな価値を提供できるようになるのか

