平成30年度早稲田大学マニュフェスト研究所人材マネジメント部会　共同論文
（組織・人材マネジメントに関する提言書）

富山県氷見市　菊地　利仁
洲崎　孝次
五十嵐裕之

1　はじめに

組織の中で働く職員は、毎日業務に従事する中で、誰しもが組織や人事のあり方に対して、少なからず不満を抱えているものだと思います。すべての職員が満足し、不満の生じない仕組みを構築することは極めて難しいものと考えますが、不満を不満のままで終わらせては、何の進歩・改善も生み出しません。

この論文（提言書）は、組織や人事のあり方について、日頃私たちが感じていたことを、人材マネジメント部会での研究を通じて、具体的な対策案としてまとめたものです。これからのワークスタイルの変化にも着目し、長期的な視点により検討したものであり、組織を運営するにあたっての必要な要素が見出せたものと考えています。

※以降に記述する「管理職」とは、部下を統括する立場にある職員のことを指しており、氷見市においては総括担当（係長級）以上の職員を想定しています。

※以降の記述では、組織に関する用語は、概ね以下のとおり分類して使用しています。
「組織」・・・すべての組織（自治体、部、課、係など）あるいは一般的な表現として
「部署」・・・複数の組織がまとまってできている組織（部や課など）
「職場」・・・個々の業務に携わるためにまとまっている組織（課や係など）

2　活動概要

私たちが１年間取り組んできた活動の概要は以下のとおりです。

富山県氷見市

・菊地　利仁
・洲崎　孝次
・五十嵐　裕之

2018年4月　　10月　　2019年1月

これまでの取り組み　　第４回以降の取り組み　　これからの取り組み

	第1回@長野 (4/24)	第2回@東京 (5/21-22)	第3回@長野 (7/6)	第4回@東京 (8/30-31)	第5回@長野 (10/19)	第6回@東京 (1/24-25)
Input ・部会の講義 ・前回の成果物	・対話の重要性	・経営型組織(双方向対話型) ・インタビューの深堀の必要性	・対話を通じて真の課題を見つける	・動画の講評 →・発災した組織 ・管理職の適正化に関するアクションプラン不足	・発表（参加者との対話） →(感想)一歩の踏み出しが弱い、より具体化を ・鬼澤さんとの対話 →(感想)人事部に真正面から提案したらダメ	・ハーフ模造紙の講評？ ・参加者との対話
Action ・行動したこと ・働きかけたこと	・事実(総計、統計等)の収集 ・インタビュー →総務部長	・インタビュー →・企画系課長 ・建設系課長	・インタビュー →若手職員 ・これまでの整理	・アクションプランの具体化 ・住民アンケート(地域課題を把握し、組織改革の必要性を明確化)	・アクションプラン見直し ・インタビュー →人事系担当職員 ・最終レポートに向けての整理	・全職員アンケート ・対話 →職員 (仲間、理解者を増)
Output ・成果物	・インタビューシート →組織としてのなりゆきの未来(暗い)	・インタビューシート →組織としてのなりゆきの未来+ありたい姿	・合宿シート+動画(YouTube)	・合宿シート改 →アクションプランの詳細化	・最終レポートの骨子 ・ハーフ模造紙	・最終レポート

ありたい姿

3　氷見市が組織として抱える問題点と対応策

（1）現状

ア．組織全体の現状

本市の組織や人材に関する過去30年間の変化について把握するために、職員3名（部課長級）にインタビューを行いました。そこでの意見をまとめると以下のとおりとなります。

- ✓ 若手職員でも即戦力が求められるようになった。
- ✓ 職員同士の助け合いの意識がなくなってきた。
- ✓ ひとりの職員が担う業務範囲が広がっている。
- ✓ ひとりあたりの業務量が増え、管理職も個別の業務を抱えるようになっている。
- ✓ 「人」に対する投資を行ってこなかった。
- ✓ システム化により、職員の業務に対する知識水準が低下してきている。
- ✓ 個々の職員の業務に対する専門性が低下している。
- ✓ ほとんどの作業がパソコンで行われるようになり、先輩が後輩に対面で教える機会が減っている。
- ✓ 地域（住民）の行政に対する要望の高度化（解決困難な要望の増）が進行している。

これらのインタビュー結果から、私たちは氷見市の組織に関して、過去30年間の変化から読み取れる問題点とその原因を次のように考えました。

＜30年間の変化から読み取れる組織（氷見市）の問題点＞

全国の多くの自治体が行っているように、本市でも人口減少や財政状況の悪化などを起因とし、職員数の急激な削減を行ってきた。

本来、大幅な人員削減を行うにあたっては、人員を削減しても業務遂行が可能となるような組織体系や業務そのものの見直し（必要性の検証など）を行うべきであるが、それらの見直し等を十分に行わなかった（財政的・人員的に行う余裕がなかった）ため、単なる業務の再分配（ひとりあたり業務量の増）を行ったにすぎない状況が続き、その結果、職員ひとりが担う業務量・業務範囲を増大させ、業務に対する知識水準や専門性の低下を招いている。

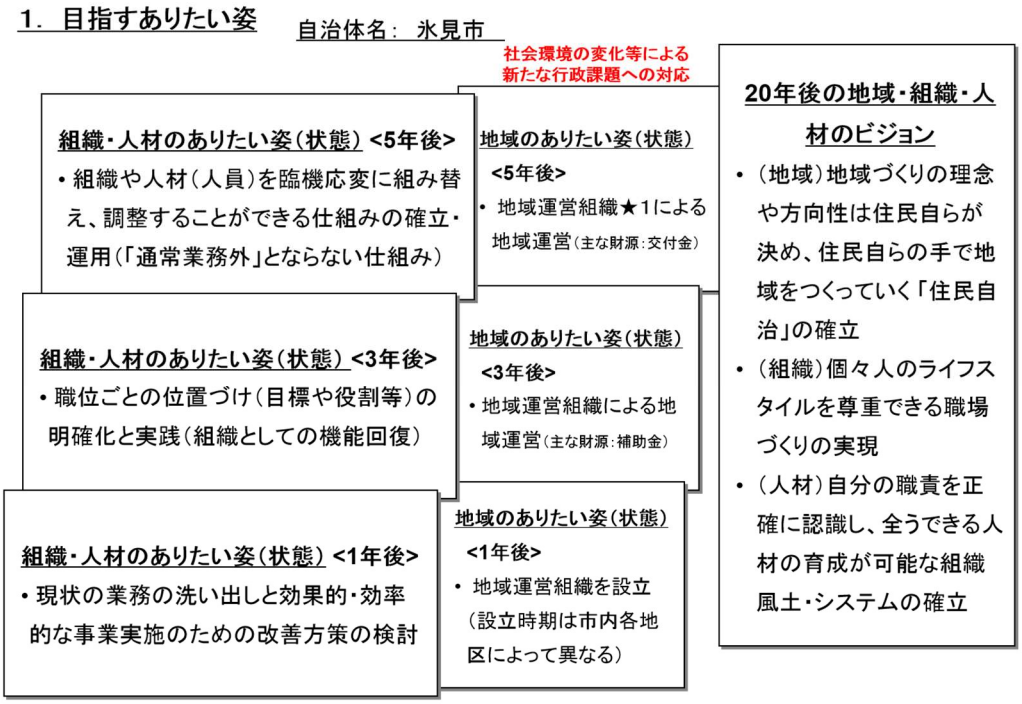
イ．現在の組織の状況

「ア．組織全体の現状」では、組織・人材に関して過去からの変化という観点で考察してきましたが、一方で過去（30 年前）の組織を知らない職員が現在の組織をどのように感じているかを把握するため、若手職員 5 名（20～40 代）にインタビューを行いました。そこでの意見をまとめると以下のとおりとなります。

- ✓ 職場内の業務の分担が不公平である。
- ✓ 職場内の他の職員に比べて、困難な業務ばかりを任せられている。
- ✓ 上司が的確な指示を出してくれない。
- ✓ 上司が職場内の業務の調整を図っていない。
- ✓ 職場内のスケジュール管理がなされていない。
- ✓ （相対的ではなく絶対的に）業務量が多いと感じる。
- ✓ 関連する業務（他の部署）との連携がほとんどとれていない。
- ✓ 部署間の縦割りを強く感じる。

これらのインタビュー結果により、現在の（若手）職員が自分たちの組織についてどのように感じているかが読み取れます。「ア．組織全体の現状」におけるインタビュー（部課長級）も踏まえ、「地域の将来を見据えた上での組織としてのありたい姿」をまとめるとともに、その「ありたい姿」と現実との狭間に潜む問題点を考察しました。

＜地域の将来を見据えた上での組織としてのありたい姿＞



［問題点①］組織マネジメントの放置

組織内の業務を合理的に遂行するために、各業務の進捗管理や調整（マネジメント）は不可欠ですが、インタビュー結果によれば、本市においては、それらができていない職場があることが分かります。直接的な原因は、マネジメントすべき職員（それぞれの職場における長）がマネジメントを行っていないことですが、財政悪化による急激な職員数の削減を行ってきた本市においては、組織マネジメントを担うはずの管理職にも同様の業務の再分配がなされ、分配された業務遂行が優先された結果、管理職業務としての組織マネジメントが後回し（深刻な職場においては、マネジメント放棄の担当者任せ）になっている職場が多くあると考えられます。

組織マネジメントは、組織内の業務を効率的・効果的に遂行するために不可欠なものであり、組織機能の根幹を成すものです。本市の職場では、それらが実行されておらず、組織として機能不全に陥る恐れのある極めて深刻な状況であると考えます。

［問題点②］柔軟性に欠けるワークスタイル

そもそも業務分担に関して不公平感が生じる原因は、与えられる業務量・業務難易度と対価（給料）のバランスの崩壊にほかなりません。一般的に、公務員の給与制度は成果を反映しにくいものと論じられますが、現行のシステムを継続すれば、職員の仕事に対するモチベーションの更なる低下や不満の増大を招く恐れがあります。働き方にも多様性が求められる時代へと移り変わる中において、氷見市役所という勤務先の「働きやすさ」の水準低下は、将来の市職員のなり手不足にも繋がりかねない危険性を持つものと考えています。これからは、業務に対する不公平感が生じず、また、働き方の多様性にも対応した組織・人事体系が求められるものと考えます。

［問題点③］業務合理化の先送り

過去の急激な職員数の削減は、組織のあり方を見直す時間的な猶予を与えることなく進められたため、本市では、業務の見直し（合理化）を検討することすらできずに、現在に至っている部署が多く存在すると思われます。その結果が、部署間の連携不足や業務の縦割りにつながっており、効率的な業務遂行を阻害する要因となっているものと考えます。本市でも、過去には事務事業評価などを実施し、事業の必要性の検証などを行ったこともありますが、これからは業務見直しの実効性を高めるためにも、職員の意識変革につながる働きかけや、効率性に目を向けた業務の棚卸し等が必要であると考えます。

（２）対策案（提言）

近年本市が行ってきた「改革」は、その場しのぎのものが多かった（そうせざるを得なかった）のではないかと感じています。「（１）現状」において私たちがまとめた問題点の①から③は、これまでも論じられてきたにも関わらず、その対策を講じることができなかったものなのではないかと思われます。

以下に①から③の問題点に対応する形で、それぞれの対策案を長期的な視点により考えました。本市の組織としての機能回復や質の向上のためにも、その実現について提言します。

「問題点① 組織マネジメントの放置」への対策案

ア．目標管理・進捗管理の管理職の定例業務化の促進

一般的に管理職の職務として目標管理と進捗管理は欠かせないものですが、本市においては、近年の急激な人員削減などの事情により、それらを実施できていない職場が多くあると考えられます。私たちは目標管理や進捗管理の実施による効果を以下のように考えています。

・目標達成度の確認を定期的に行うことにより、適切な助言が可能となり、業務のスムーズな進行が期待できる。

・職場内における業務の繁閑の波を把握することができ、効果的な人員の割り当てが可能となる。

裏を返せば、目標管理や進捗管理が実施できていない職場は、これらの効果（メリット）を失っている（余計な作業を行っている）恐れがあるということです。これまで行ってこなかった新たな作業を行うことに抵抗を感じる職員もいるかと思われますが、組織をマネジメントするにあたっては極めて基礎的な作業であり、部下を持つ職員の業務として明確に定める必要があると考えます。

イ．管理職適正審査（もしくは意思確認）の実施

業務担当者と管理職では求められる資質が異なります。業務担当者に求められる最も基本的な資質は、業務を計画どおり進める能力です。一方、管理職に求められる資質は、それらを監督し、適切な助言を行い、目標の達成へと導くことであると考えます。つまり、管理職になると、業務担当者として培ってきた資質とは全く異なる資質が求められることとなります（業務担当者として優秀であることと、管理職として優秀であることはイコールではない）。したがって、人事担当課がある職員を新たに管理職に昇任させる際には、当該職員が管理職としての資質を持っているか、もしくは資質を身につ

けるための努力を行っているかの検証が必要になるということです。

そこで、その検証の合理的な手法として私たちが提案するのが管理職適正審査です。言うまでもありませんが、管理職としての資質の検証が可能となります。富山県では係長昇任試験のあり方の見直し（筆記テストの廃止 2019～）が行われていることからも、その具体的な実施方法については慎重な検討が必要ですが、導入の効果として、本人の意思確認が可能となることが挙げられます。本市では、管理職に昇任するにあたって、本人の意思確認は行っていません。しかし、生き方や働き方の多様性が求められる世の中において、管理職への昇任を望まない職員がいることも認識しなければいけません。昇任を望まない職員が管理職となれば、目標管理や進捗管理という職務を放棄しかねず、職場の混乱を招きかねません。それらを防ぐためにも、意思確認を行わない理由はないと考えます。

ウ．360 度評価の実施

「イ」で述べたとおり、現行の仕組みでは管理職の資質の検証ができず、資質を持たない職員が管理職であり続ける可能性があります。一旦資質が認められて管理職となった場合でも、その後に管理職としての職務を放棄する可能性もあります。それらのリスクを低減し、組織機能を最大化するためには、360 度評価の導入が有効ではないかと考えます。管理職が「部下に評価される」という意識を持つことにより、業務の分担に関する公平性の確保が期待できるほか、部下に対する困難な要求、あるいはハラスメントの抑制にもつながると考えます。360 度評価の導入にあたっては、先述の目標管理・進捗管理の適正な執行についても評価基準とすべきであるほか、評価（結果）が要求する基準に満たない場合の措置についても明確に定め、制度の形骸化を防ぐ必要があると考えます。

「問題点② 柔軟性に欠けるワークスタイル」への対策案

ア．新たな職員体系（業務内容別）の創設

本市の職場には「給料は同じなのに、自分には難しい業務ばかりが割り当てられる」、「隣の職員の給料は高いはずなのに、簡単な業務しかしていない」といった不満があふれているように思われます。先述のとおり、割り当てられる業務に対する不公平感・不満の多くは、与えられる業務量・業務難易度と対価（給料）のバランスの崩壊が原因と考えられ、このバランスの再構築を行わなければ、不公平感・不満の解消はできません。

本市における職員体系で区分が可能なものとして、職種によるもの（行政職、保育、消防、技能労務など：「横の区分」）は当然存在しますが、業務の難易度によるもの（「縦の区分」）は存在しません。これは、すべての正規職員が難易度の高い業務を割り当て

られる、あるいは、時間外勤務を求められる職場に配置される可能性があるということを意味します。しかし、働き方にも多様性が求められる時代において、すべての職員が「バリバリ働きたい」と思っているとは到底考えられません。「給料が安くてもいいから定時に帰りたい」、「給料が安くてもいいから、難易度の低い業務をさせてほしい」と考える人が存在するのは当然であり、一事業主として、それらのニーズに応えていかなければ、今後、有能な人材の確保は困難なものになると考えられます。

その対策案として、私たちは、新たな職員体系（階層）の創設を提案します。具体的には、業務の難易度による階層制度（民間企業の総合職・一般職のようなイメージ）を導入し、入庁数年後に、本人がどちらかを選択するものとし、総合職（に相当する職）となった職員には、新たな発想や知識・分析等が求められる業務（時間外勤務あり）を割り当て、一般職（に相当する職）となった職員には、継続的な業務あるいは経験等が求められる業務（時間外勤務原則なし）を割り当てます。これにより働き方の多様性への対応が可能となるほか、対価（給料）にも明確な差をつけることから、多くの職員が感じている不公平感や不満の解消が図られると考えます。

イ．嘱託・臨時職員の正規職員登用制度の創設

有能な人材の確保という面における取り組みとして、嘱託・臨時職員の正規職員登用制度の創設を提案します。近年、多くの自治体で、業務の合理化と経費節減等を目的とし、嘱託・臨時職員を多く採用しており、本市もその例外ではありません。嘱託・臨時職員には、本来的には定例的な業務を分担すべきですが、本市においては、職場ごとの人員の制約の都合上、正規職員と同程度の業務を分担している場合があるように感じられます。また、その中でも有能な職員においては、その職場に欠かせない存在となっている場合もあります。しかし、現行の仕組みでは、それらの職員が正規職員となるためには、通常の職員採用試験を受験し、合格するしか道はなく、正規職員となるためのハードル（職員採用の基準・条件）は非常に高いものとなっています。働き方の多様性が求められる時代においては、有能な人材の確保がこれまで以上に難しくなる恐れがあり、有能な職員を手放すことは、一事業主として、できる限り避けなければいけません。そのためには、嘱託・臨時職員の正規職員登用制度を創設し、有能な職員の流出を防ぐことが効果的であると考えます。導入にあたっては、当該職員の経験年数や評価（業績評価・能力評価）等を十分に考慮するなど、厳格な運用が求められますが、先述の階層制度（総合職・一般職）とあわせて導入することにより、働き方の多様性が拡大し、魅力的な就職先となることが期待できます。

「問題点③ 業務合理化の先送り」への対策案

ア．予算・人員の部内調整の実施（意識改革）

業務の合理化あるいは行革を進めるにあたっては、事業のスクラップアンドビルドの徹底が不可欠ですが、事業の廃止を決定することは容易ではありません。また、本市の職員には、長年の「行革疲れ」が蔓延していると思われ、スクラップアンドビルドが形骸化しているように感じられます。事業や業務の必要性について真剣に検証を行わず、前例踏襲により事業を継続していることが多いのではないでしょうか。この問題には、制度・仕組みの見直しによる対策ではなく、職員の意識変革につながる働きかけとしての対策が重要であると考えます。そこで、私たちは「予算・人員の部内調整の実施」を提案します。

この取り組みの最大の目的は、各業務の必要性の検証を職員が真剣に行い、業務ごとの優先順位を部署内で考えることにあります。予算の部内調整に関しては、本市でも枠配分や要求基準額の設定などを行っていますが、私たちの提案の特徴は、部内予算の枠内での配分には自由度を高める一方、枠外（超過）の要求は原則認めないというものです。枠外の要求が認められないこととなれば、限られた予算を部内で調整せざるを得ません。おのずと部内事業の優先順位付けを行うこととなり、必要性の検証が必須となります。人員についても同様であり、部内においてなされた優先順位付けや予算調整の結果を踏まえ、人員（人数）の増減を部内で決定するものです。スクラップアンドビルドが形骸化しつつある中において、事業の必要性等を改めて見直す機会として短期間（2～3 年程度）だけでも実施することができれば、業務合理化の効果が期待できると考えます。

イ．業務・作業の棚卸し

事業のスクラップアンドビルドや、その前提となる事業の必要性の検証を効果的に行うためには、職場内にどのような事業が存在し、そのためにどのような業務・作業が発生しているかを把握することが不可欠です。人員に余裕のある職場では、管理職が職場内の業務等の全体の把握ができ、自ずと事業の必要性の検証が可能な状態になるものと考えられます。しかしながら、本市では急激な人員削減を行ってきた結果、多くの管理職に対しても、その部下と同程度の業務の割り当てを行わざるを得ない状況となっており、効果的な事業のスクラップアンドビルドが実施できる状態とは程遠い状況にあると考えています。

また、組織内の業務・作業の全体把握ができていない状況は、業務の効率化に関しても悪影響を与えます。「問題点①」でも述べましたが、業務等の全体把握は組織内での繁閑の波の把握につながり、効果的な人員の割り当てを可能とします。つまり、業務等

の把握ができていない職場は、できている職場に比べ、非効率的な業務の進め方を行っている可能性が極めて高いといえます。

職場内の業務・作業の棚卸しのもうひとつのメリットとして、部署を超えた範囲での業務の効率化が考えられます。それぞれの業務・作業には関連する業務・作業があり、それらがひとつの部署にまとまって分担されているとは限りません。本来的にはそれらの部署が連携をとりあって、効率的に業務を遂行すべきですが、近年の職員ひとりあたりの業務量の増加などに伴い、連携により業務の効率化が見出せる可能性があるにも関わらず、連携という作業自体に取り掛かろうとしない状態に陥っていると考えられます。これらを打開するためにも、業務・作業の洗い出しを行い、連携すべき業務・作業を容易に抽出できる状態にする必要があると考えます。

4　今後の見通し

私たちが考えた対策案は、職員へのインタビュー（意見）をもとに検討・作成したものですが、対策の実行にあたっては、通常の業務以上の作業やこれまでになかった作業を職員に課すことになるものを含みます。これらの新たな作業は、将来的な業務の効率化のためのものであり、そのことを職員に理解し、協力してもらわなければ、対策の実行性が損なわれる恐れがあります。そうならないためにも「対話」を重ねていくことが極めて重要であると考えています。これまでの職員インタビューに加え、更なる職員への意見聴取を行い、対策案の実効性を高めるとともに、対策案の内容や必要性に関する理解を深めていきたいと考えています。

５（付記）　それぞれの学び・気づき

［菊地］

私たちが日々生活する中においては、他者との関わりは避けては通れないものであり、その中で様々な不満を感じることがあります。技術の進歩によりそれらの不満を容易に広く発信することができるようになり、世の中には不満ばかりが溢れ、更には火に油を注ぐような情報発信ばかりが目立つようになったと感じています。不満（思い）を世の中に発信できるようになったことは喜ばしいことかもしれませんが、本来はその不満を解決しようとする動きが生まれることが理想なのだろうと思います。

私たちの活動は、当初は組織や人事に対する不満を 3 人で話しているに過ぎなかったものでしたが、先輩や同僚職員との対話やメンバー3 人での対話を何度も繰り返すことにより、徐々に形となり、最終的には提言という形とすることができました。この活動がなければ形とすることができなかったものであり、思いを形にする（しようとする）ことの大切さを学ばせていただきました。

［洲崎］

地域経営とは何なのか？地域経営をリードしうる組織・人材とは何なのか？を徹底的に考える１年であり、行政が解決すべき諸課題に対し「現状直面している課題への解決策や対応はその課題に対する真の解決なのか？真の課題は見えているのか？」と思案・実行・対処を考え続けることが真の解決を目指すために必要であることと自覚しました。

我々の提言では組織のマネジメントに重きを置いており、それぞれの立場の職員と住民に理解いただき、協力があってこそ実現できることです。そのためには「対話」を重ね、理解し合える関係を築くことが極めて重要であり第一歩です。これからも引き続き組織の内外を問わず理解・共感を得られるよう努めていきます。

［五十嵐］

「組織改革」と言うと昨今どこでも叫ばれている言葉だと思いますが、私は「何のために組織改革が必要なのか？」にこだわった１年でした。当論文にも記載しましたが、社会環境が変化する中で新たな課題が発生している現状を踏まえ、「これまで」の組織と、その課題を解決する「これから」の組織を考えなければならない、まさにその時であると感じました。

その新たな課題はこれまで行ってきた事業で解決できないのであれば、新たな事業として実施していく一方で、きちんと優先順位をつけてマンパワーを投入するところは投入するといった組織のマネジメントが問われています。

これまでの慣例や慣習を守り続ける部分は守り続け、これからの組織に必要なものは取り入れる柔軟な考えで様々な改革に挑戦する。－それは何のためかというと、これまでの組織や制度の維持が目的ではなく、市民が幸せを感じることができる地域を作っていくためだと私は思います。