

2018 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

京都府 八幡市

税 務 課	末 森	哲 也
生活支援課	内 藤	雄 太
都市整備課	林	隆 宏

1. はじめに

八幡市は、今年度から初めて早稲田大学マニフェスト研究所人材マネジメント部会に参加することとなった。1期生であることや部会の内容をよく理解しないまま参加したことから、「自分たちで何ができるのだろう」、「1年間やりきれなのだろうか」といった不安な気持ちを抱えながらの参加であった。今回の共同論文では、私たちの部会での「学び」や「気づき」、「八幡市のありたい姿」に向けた取組みについて述べたいと思う。

2. 部会での取組み

地域経営をリードしうる組織・人材とは何か、それを現実の中でどう実現していくのかを検討し、様々な実践からの成果を組織と地域に還元していこうとする研究の場であるという運営方針のもと、計6回の研究会を行った。各研究会での研究内容や気づき、次回に向けての取組みは次のとおりであった。夏期合宿については、度重なる災害対応のため、事前資料提出および幹事団のフィードバック動画で代替とした。

第1回研究会(4月25日) ～部会の狙いを知る・対話(ダイアログ)に慣れる～

①ありたい姿(目的)実現に導くこと、②経営資源を効果的に導くこと、③時代の変化に合わせて自らを変化させ持続させることが地域を経営するためには重要であることを学んだ。

特に③については、ドミナントロジックの転換(過去や前例にとらわれず考える)が求められ、それを行うためにはダイアログ(対話)が大切であることにも気付かされた。

また、グループに分かれての「SIM熊本」では、複数の選択肢があったにも関わらず、すべてのグループが同じ結果となり、参加者全員が行政特有のドミナントロジックに陥っていたことを痛感し、幹事の「みなさんが選択し選んだ未来の〇〇市に、あなたは住みたいですか？」との最後の問いかけには、本当にハッとさせられた。

第1回研究会では、行政マンにとって色々な視点や考え方、気持ちの持ちようについて再確認させられた研究会となった。

第2回研究会にむけて、事実(データ)と対話によって現在、過去、なりゆきの未来を明らかにし、地域・組織を診断することとなった。

地域・組織の診断には、市長と職員間の関係性、職員と市民の関係性、自治体間での交流について、過去、現在、未来の視点に立って対話を行い、現状に対応することで精一杯で将来に対する準備や危機予測ができていないことに気付かされた。

10年先の社会情勢も予測できない状況の中、いかに社会の変化に対応するため

の準備をしていくかが重要であると感じた。

第2回研究会(5月21日・22日) ～組織の現状を考える(過去～現在)～

全参加自治体(約100自治体)が一堂に会して行われた第2回研究会は、人口規模も財政状況も様々な自治体が集まったの会であったため、今までにない視点の持ち方や気づきがあった。

第2回研究会の内容としては、組織の現状等を把握するためにインタビューの設問を考えるというものであり、グループに分かれてグループ内で各々好きな(聞きたい)内容を出し合い、出し合った設問を組み立て、最終的に何をグループとして聞きたい・知りたいのかを対話し、決めた。この作業は、対話をすることで、聞きたい・知りたい内容を共通の認識のもと共有することに結びつくことが分かった。

第3回研究会にむけて、八幡市の現状を深掘するために、インタビューの実施をすることとなった。

各ポジションの職員に八幡市の現状をどのように感じ、どのように考えているのかについて対話を行った。

対話により、地域と職員との関わり、協力体制の構築、複雑多様化する業務に対しての柔軟な組織体制、職員間の意識の共有、コミュニケーション不足などの課題が浮き彫りとなった。

この課題の認識は、対話によりもたらされたものであり、意識の共有、対話の必要性を実感した。

第3回研究会(7月20日) ～組織の現状を考える～

この会では、組織変革について考え方や陥りやすい失敗について学んだ。また、第1回研究会、第2回研究会で実施した組織の現状分析について自己採点を行い、インタビューの内容について、こちらがどういったことを聞き出したいのかを事前に考え、設問を作ることの重要性を教えてもらった。その他には、現状に対しての弱み・強みを分析することで「ありたい姿」から現状で強みとなるものを考え、ピックアップを行った。

また、夏期合宿にむけて、現状から「ありたい姿(20年後)」へむけて、1年後、3年後、5年後、20年後の各年の状態(現状)を考え、アクションプランを作ることとなった。

夏期合宿(8月30日・31日) ～組織の現状と未来を考える～

幹事からのフィードバック動画では、アクションを起こす前に現状に至った「要因」についてもう少し深掘をする必要があると、厳しいご指摘を受けた。

〈フィードバック動画での学び・気づき〉

八幡市においては、ありたい姿に向けて今後ゼネラリストの職員を育てていくことが肝要。理由としては、八幡市は人口 7 万 1 千人、職員数 599 人と小さい市であり、今後の人口減少、AI台頭といった事象が起こることを踏まえると、職員数の減少は容易に想像が付き、1 人の役割も幅広くなるものとの考えからである。また、現状把握の中でスペシャリストがいれば事務遂行は楽になるが、考え方が固定となり広がりがない等の弊害も出ているためである。

住民「市役所がやってあたりまえ」、職員「やらされている感」の関係は、過去の市政運営によるものと考えられる。今後は市民協働という視点を住民に理解してもらうために、職員が地域活動などにもっと係わりを持ち、住民と対話しながら新たな信頼関係を築くことが大切であると感じた。

組織を変革するには、管理職、特に課長級の意識を変えることが一番肝要。課の長として課の業務を滞りなく遂行させるのが長の仕事であり、慣例通り・スペシャリストの配置などは、容易に滞りなく仕事ができるため、これまでのやり方を変更したくないとの考えるのが普通だと思う。課長の意識の変化なくして組織の変革なし。課長には業務の采配、問題対応としんどい思いをしていただくこととなるが、ありたい姿に向けて理解をいただくことが課題である。

他市の状況を見て、どの自治体も職員の世代間にギャップがあると感じており、要因として社会情勢の変化（パワハラなど）や他市町村出身の職員の増加などが挙げられている。八幡市においても同じ状況であり、改善策としては対話が有効であると思う。一部の管理職においては、ギャップ解消のため対話を実践されているところもあるが、組織として取り組むことが重要と感じた。

「ありたい姿」を見据えるにあたっては、対話は必要不可欠で、20 年後の姿を目標とした場合、現時点での「ありたい姿」は 1 年後、3 年後、5 年後と各時点で見ただけに、社会情勢の変化等によって「ありたい姿」は変わり、時点修正が必要である。そのためには、対話による現状把握と意識の共有化が大切。他自治体のフィードバック動画をみて対話環境の整備が重要であり、この整備さえできれば変化に耐えられる自治体になるのではと感じた。※対話の整備：誰と誰が、どのような内容について対話をする場なのかが重要。

第4回研究会(10月31日)～夏期合宿フィードバックを受けての今後のアクションの進め方を考える～

今回はフィードバック動画を受けて、ブラッシュアップしたアクションプランをもとに、

幹事による現状の取り組みに対してなどへの各自治体個別の悩み相談会であった。八幡市は第1期生のため、取り組みに対する相談やアドバイスを受ける人がいないこと、そもそもの考え方や方向性などについて、幹事及び他自治体からアドバイスをいただいた。

その中で、鬼澤幹事の「第1期生・2期生は、どうしても捨石的存在になってしまう。形となるのはもう少し後になるため、土台と思い取り組んでほしい。」というアドバイスで、気持ちが少し楽になった。

第5回研究会にむけて、これまでの取り組みを模造紙に取りまとめて提出することとなった。

第5回研究会(1月24日・25日) ～プロセスを振り返る・自らにコミットする～

全参加自治体の1年間の取り組みをまとめた模造紙が会場に張り出され、他自治体の取り組みを知ることができた。

なかでもトレーナー制度の導入や事務事業のプレゼンコンテストの開催、業務量の把握に外部コンサルタントを用いる取り組みなど独創的で興味をそそられるものもあり、良い刺激、今後の取り組みの参考となった。

一方、ほとんどの自治体が実施しているオフサイトミーティングやSIMによる職員研修は、「ありがたい姿」の実現に向けての手段として有効なものと考えられるが、どの自治体もそれ以上の取り組み展開が見られず、手段が目的となっている感が見受けられ、陥りやすい失敗も学ぶことができた。

3. 経営資源について

地域を経営するにあたり、①地域のありたい姿(目的)実現に導くこと。②ありたい姿の実現に向けて経営資源を効果的に配分(投資)すること。③時代の変化に合わせて自らを変化させ持続させること(変化適応)。が重要である。そこでまず、八幡市の過去、現在そして未来の経営資源(「ヒト」「モノ」「カネ」「情報(技術)」「関係)」がどのように変化しているのか市長・理事との対話を行い、以下にまとめた。

資源	過去(30年前)1988年	現在 2018年	未来(30年後)2048年
ヒト	職員数 699 人 人口増加に対応するため 職員の大量採用 30代で課長になるくらい 若手職員が多く活気があ った	職員数 559 人 ここ数年で職員の半数が退 職により入替 若手職員の構成比が大き い 事業のアウトソーシング	AI の導入により窓口業務を はじめ仕事は減る ベーシックインカムにより福 祉職員の減少 人手不足は AI 化でどうにか なるのではないか
モノ	男山団地の開発による人 口増への対応で現在の公 共施設のほとんどを整備	基本は 30 年前の維持と整 理(統廃合)	60 年前に整備した施設のや り替え
カネ	バブル期で市の税収増加 が続く(年 10 億増)	税収減 職員の入替に伴う人件費減 で税収減に対応	地方は増税や国からの交 付金を受けなければもたな い
情報 (技術)	手作業が多く事務に時間 を費やす 組合活動が盛んであった こともあり他市町村とのつ ながりがあった	IT 化が進み事務処理は効 率化 現在は府との人事交流が一 部あるのみ	AI 化が進み業務の効率化 伝達手段の変化 文書管理の電子化
関係	組合を含め交流は活発 市民は市に要求するだけ で、市民の意見を聞き対 応していた	市の方針として市民協働を 掲げているが、住民間では 市にやらせればいいとの意 見が強い	住民の中にコーディネータ ーが必要 公共施設の運用は地域の 協議会(住民)が行う

八幡市の経営資源についてみると、過去は「ヒト」「カネ」に余裕があり、経営資源を配分するのに余裕があったのではないかと伺える。現在は IT 技術の進化による経営資源の増加はみられるが、「ヒト」「カネ」は減り、現状に対応することに精一杯である。また、今後も職員数や税収の減少が予測される中、どのように経営資源を配分していくのが非常に重要となってくるのではないかと。

これまでの八幡市は状況対応型、つまりその場対応で今をつくっていたのではないだろうか。これからは変化を知り、変化に対応、またはリードしていく必要があると思う。

4. 組織の現状を考える

ここでは地域経営をリードする職員・組織・自治体としてどうあるべきかを考えるにあたり、現状の組織・人材の把握を組織のキーパーソンとなる職員にインタビューを行った。インタビューではネガティブな意見が多く、多くの職員が現在の組織・人材に対して、このままではいけないという認識があることが分かり、これらの現状把握をもとに、その要因を考えた。

組織・人材の現状把握

- 他の部・課との連携が取れておらず、情報共有ができていない。
- 仕事の振り合いとなっている。
- 市民と職員の距離感が遠く、関係性が薄い。
- 人事異動のサイクルが長く、市役所業務の知識を広く習得できない。
- 昭和 40 年代後半からの人口増に伴い大量に採用された職員の退職により知識や経験が引き継げていない。
- 年齢構成に偏りがあり、次世代の中心となる 40 代が少ない。
- 大量退職により管理職のなり手がおらず、ならざるを得ない状況であり、課長補佐や係長に負担がかかっている。
- かつては市内在住の職員ばかりであったが、現在は市外の職員が半数ほどを占めている。
- 自発性がなく、受け身である。



現状把握からの学び

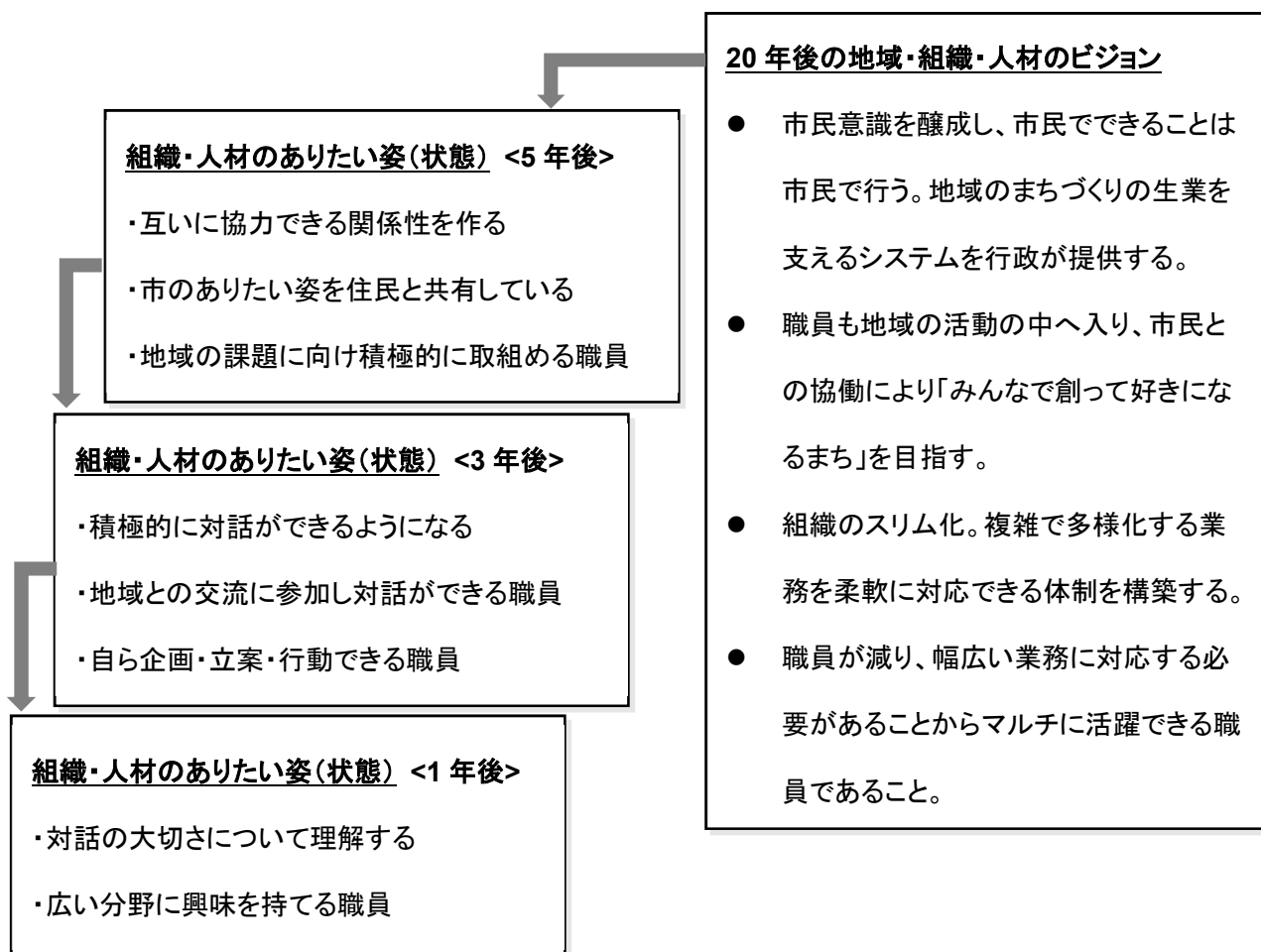
- 地域と職員の関わりが薄く、互いに協力できる体制が構築できていない。共に権利意識が強いのではないか。
- 複雑・多様化する業務に対し、現状の組織体制では難しく、柔軟に対応できる組織が必要である。
- 現状に対応することで精一杯で将来に対する準備や危機予測ができていないことが多い。
- 市民・職員の市への愛着心が薄い。
- 職員の意識の共有がなく、コミュニケーション不足

5. ありたい姿について

ここでは、八幡市の 20 年後の地域・組織・人材のビジョンで八幡市が目指す「ありたい姿」について考えてみる。市長、理事、人事担当・政策担当職員に対し、「ありたい姿」をどう考えているのかインタビューを実施した。

意見としては「20 年後とまだまだ先のことと捉えていては時代の変化に対応できない。」「市として安心して暮らせるまちは「前提」である。人材育成のためのビジョンを明確にし、それに基づいた研修・教育プログラムが必要である。」「行政だけでは何かをすることは難しく、市民・事業者の協力が大切である。」「地域のつながりを作っておかなければ全てが行政の仕事になってしまう。」などであった。

これらを踏まえ、20年後の地域・組織・人材のビジョンを以下のとおりとした。また、20 年後のありたい姿に導くために5年後、3年後、1年後にどうあるべきかをまとめた。



6. ありたい姿に向けての取組み

ここでは、組織・人材の現状からありたい姿に向け取り組むべきアクションを考える。

- この取組の理解者・協力者を増やす
- ありたい姿・取組を言い続ける
- 職員研修や教育、地域活動等を通じた意識改革
- 行財政改革・刷新・外部委託
- 柔軟な対応をするための組織改革
- 部や課の統合だけでなく、横断的な問題に対応できるよう、チームで取組みができるようにする
- 職員に危機管理の意識を持たせ、透明性のある行政を運営する

私たちは1期生として派遣され、庁内にこの活動への理解者が少ない状態であり、この取組みの理解者・協力者を増やしていくことが必要である。まずは、1年後のありたい姿に向け、対話の重要性を広める機会を作り、ありたい姿の共有の輪を広げていきたいと思う。そして、マルチに活躍できる職員やファシリテーターを養成し、柔軟な組織・人材、スリム化した組織を構築し、市民と協働したまちづくりを進めていきたいと思う。

付記)

(税務課 末森 哲也)

この研究会の参加は、毎回新たな考え方やものの見方に気付かされる場であり、行政職員としての知見を広めることができるとも有意義なものでした。

社会情勢は常に変化しており、そのスピードは年々早くなっています。その変化に対応して、いかに「ありたい姿」に近づけていくかが重要であり、職員全員の共通の課題であることに気付かされました。

「ありたい姿」をめざすにあたって、伊藤幹事の「イメージしたものしか実現できないし、過去の人がイメージしてきたのが現実(世の中のあらゆるもの)である。」という言葉は忘れられません。「ありたい姿」をイメージし、そのイメージを職員全員で共有する。そのためには、対話を行うことが重要と感じています。

今はまだ、小さな一歩を踏み出したのですが、「ありたい姿」に向けてこれからも一歩一歩取り組んでいきたいと思えます。

(生活支援課 内藤 雄太)

第1回目で、知らず知らずの内に悪い意味での公務員の型(状況対応型)にはまっていたことを実感し、第2回目以降で組織の現状を分析し、各部署各世代間で問題点

や課題を共有できておらず、オープンな職場でないことを認識できた。

これまで、仕事の進め方として、誰がやっても同じ結果が得られるような仕組み作りができるよう仕事の改善を図ってきたが、長期的な視点、社会情勢を反映させる視点が欠けていたことを認識できた。今後目指す姿は、取り組みのきっかけづくりができる地域のファシリテーターになること。

目指す姿を決め、取り組みを振り返ってみると、同年代の職員とは、現状の様々な問題、こうなったらいいねという政策、組織像を共感しあえ対話できたと感じたが、幹部職員とは、話を聞くだけでこちらの思いを伝えるに至らない傾聴だけになってしまっていたことを反省。今後、日常業務の中で、他部署の上の世代の職員にも自分の意思を伝えることを意識したい。

次年度以降、下記4点に取り組み、

- ・オープンな職場(対話が当たり前環境)作り。
- ・オープンで効率的な組織を形成するための仲間を増やすためにも、この部会に市として参加を継続できるように来年度参加職員をサポート。
- ・現在の部署では職員が動きすぎ、また周りからも役所が動いて当たり前との認識があるので、あくまでも主体は住民で、その住民の思いを共有し、手助けをできるような存在、仕事の進め方をできる仕組み作り。
- ・本当にやらなければならない仕事とは何かを考え、仕事を減らす取り組み。

近い将来、全く違う部署の人間が集まり様々な事業に取り組む、土台づくりをしたい。

(都市整備課 林 隆宏)

八幡市の職員に採用され6年経ちますが、今まで「こうしたらいいのに」「こういう風にならないのか」と思うことはあっても、前例踏襲で進めれば問題ないだろうと思い仕事に取り組んできました。しかし、厳しい状況におかれている自治体が生き抜くためには時代の変化に適応することです。

部会で「立ち位置を変える(相手の立場から考える)」「価値前提で考える(ありたい姿から考える)」「一人称で捉え語る(何事も自分事して考える)」「ドミナントロジックを転換する(過去や前例に過度に捉われずに考える)」を学び、今回の参加者3人で協力し、「研究」してきた今、1年前より新たな一歩を踏み出せたと思います。今後も「あせらない あわてない あきらめない」で取り組みを続けていきたいと思っています。

最後に、幹事団の皆さま、事務局の皆さま、マネ友の皆さまにはお世話になりました。また、仕事が忙しい中でもこの部会に快く送り出してくれた職場の皆さま、研究に協力いただいた皆さまに感謝しています。ありがとうございました。