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

平成 30 年度　新潟市（第 13 期）

新潟市　福祉部 地域包括ケア推進課　高野 旭
都市政策部 まちづくり推進課　佐藤 正宗

平成 31 年 3 月

目　次

１．はじめに 2

２．活動の概要 3

（１）活動の全体像 3

（２）第１回研究会から課題提出までの間の取り組み 5

（３）現状把握より得られた学び・気付き 7

（４）目指すべき姿の設定について 7

（５）アクションプラン 8

ア　当初の検討状況 8

イ　アクションプランの再検討 8

ウ　働き方改革 9

エ　働き方改革に向けた本市の取り組みについて 10

オ　まとめ 11

カ　その他　過去の部会派遣者との意見交換会 12

３．次年度に向けた展望 13

４．部会派遣を振り返って 13

１．はじめに

早稲田大学マニフェスト研究所人材マネジメント部会は、地域主権の時代を迎え地域の自立が求められる中、「指示・通達待ち型」から「問題発見・解決型」の人材育成へ転換することを目的に創立された。新潟市は、平成 18 年の部会創立当初から本プログラムに参加している。

人材マネジメント部会では、

1.　**立ち位置を変える** ➢生活者起点で物事を考える	2.　**価値前提で考える** ➢ありたい姿から、今を考える
3.　**一人称で捉え語る** ➢自分事に引き寄せて考える	4.　**ドミナントロジックを転換する** ➢誤った「思い込み」を捨てる

上記４つのキーワードから、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ことが求められた。

本稿は、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「部会」という。）に参加し、今年度取り組んできた活動の概要及び今後の展望について記すものである。

２．活動の概要

（1）活動の全体像

活動の流れとして、①組織の現状把握、②ありたい姿の設定、③アクションプランの実践を行った(図 1)。

これまでの活動の経緯は表 1 のとおりである。

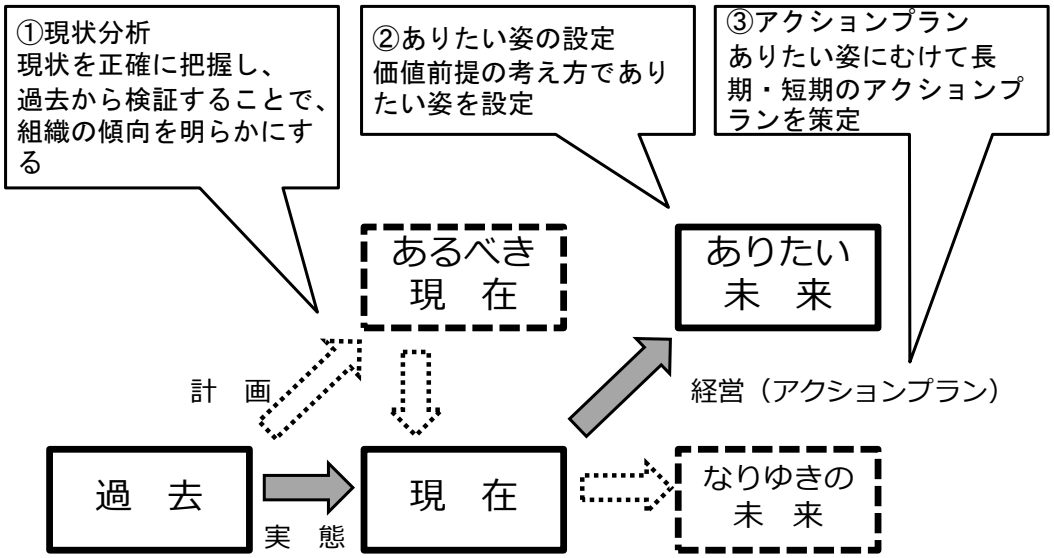

図 1 組織変革の流れ

表 1 主な活動の経緯

平成 30 年 4 月 18 日	◎ 第1回研究会
平成 30 年 5 月 1 日	ヒアリング@財産活用課
平成 30 年 5 月 10 日	ヒアリング@市民協働課
平成 30 年 5 月 21･22 日	◎ 第 2 回研究会
平成 30 年 7 月 18 日	◎ 第 3 回研究会
平成 30 年 8 月 8 日	ヒアリング@行政経営課
平成 30 年 8 月 8 日	ヒアリング@地域魅力創造部
平成 30 年 8 月 16 日	ヒアリング@中央区
平成 30 年 8 月 30･31 日	◎ 夏期合宿→中止
平成 30 年 9 月 5 日	ヒアリング@自主研究グループ 「新潟せいさく所」
平成 30 年 9 月 21 日	ヒアリング@人事課
平成 30 年 9 月 24 日	新潟県内意見交換会
平成 30 年 10 月 17 日	◎ 第 4 回研究会
平成 30 年 11 月 16 日	ヒアリング@人事課
平成 30 年 11 月 28 日	過去の部会派遣者との意見交換会
平成 31 年 1 月 24･25 日	◎ 第 5 回研究会

（2）第１回研究会から課題提出までの間の取り組み

現状の調査にあたっては、過去から現在に至るまでどのような変化があったのかを把握するため、新潟市の「過去」「現在」「未来」について、「ヒト」「モノ」「カネ」の視点から、整理を行った（表 2）。

また、定量的な指標では把握できない組織風土等については、下記図 2 のとおり、部課長等へのインタビュー・ヒアリングにより把握を行った。

現状把握の作成プロセスとその気づき

誰とどんな対話やインタビューをして、現状を把握してきたか	活動を通じて、何を学んだか
【4/23　人事課　係長】 ・定員配置計画などの取り組みについて	【課題 など】 • 業務領域が拡大する一方で、一部では業務の見直しや廃止が進まず負担となっている。 • 長期的な視野にかけると思われる事業も。 【その他】 • 公共財産の活用・再編など、市民との協働、対話を重視した取り組みも行われている。 • 時代とともに仕事やコミュニケーションの手法が変化し、組織等に様々な影響を与えている。
【4/23　行政経営課　係長】 ・行政改革プラン2015及び2018について ・働き方改革ワーキンググループの取り組み	
【5/1　財産活用課 財産経営推進室　係長】 ・公共施設の再編について ・地域別実行計画やサウンディング調査などの取り組みについて	
【 5/10　市民協働課　係長】 ・自治会及び地域コミュニティ協議会について ・区自治協議会について	
【 7/17　地域包括ケア推進課長】 ・新潟市の課題について ・若手・中堅職員の頃意識していたことなど	

ありたい姿の作成プロセスとその気づき

誰とどんな対話やインタビューをして、ビジョンとありたい姿を考えてきたか	活動を通じて、何を学んだか
【 8/8　行政経営課長 】 「新潟市の強みは人材」「本来の仕事はどうあるべきかを考える」「仕事の“あり方”と“やり方”を精査し常に変革していく」「今やっていることにどれくらいコストがかかっているか」	・目的が何かを常に意識し、仕事に取り組むことが重要。 ⇓ 市のビジョンや諸計画を職員が自分ごとに捉え仕事にあたる。 ・時代の変化を捉え、自分の仕事を定義し直す。 ・ 対話・議論が大切。対話を阻害する様々な要因など （組織の縦割り意識からの他人ごと化など）
【 8/8　地域魅力創造部長 】 「意識改革は行動しなければ変わらない」「何のための仕事か、誰がどういう状況になったら100点かを常に意識し仕事に当たる」「上下を含め議論することの重要性」「自分の仕事を定義し、価値を共有できるか」	
【 8/16　中央区副区長（旧人事課長）】 「まず目的を共有することを意識し仕事に当たっていた」「総合計画や人材育成方針などの基本を意識し仕事をすることは大切」 「人材育成は普段のコミュニケーションから」	

図 2　現状把握とありたい姿の作成プロセス

表 2　時系列ごとにまとめた新潟市の状況となりゆきの未来

	1988(S63)頃	2009(H21)頃	2018(H30)頃	2048
	過去	合併の頃	現在	なりゆきの未来
【ヒト】 人材・組織 能力・姿勢 多様性	人口(H1):483,162 人 高齢化率(H1):11.3%	人口(H19) 809,763 人 高齢化率(H19) 22.1% 普通会計職員数 6,000 人	人口 794,166 人 高齢化率 28.5% 普通会計職員数 5,619 人 (同規模政令市と比較すると、区役所数が多い。)	推計人口 688,878 人 高齢化率 38.6%
【モノ】 設備・施設 土地	1982 年(S57): 上越新幹線・大宮駅 － 新潟駅間が開業。1985 年に上野駅乗入れ開始。 1985 年(S60) : 関越自動車道全線開通により、関東地方各地と結ばれる。 1988 年(S63 年) : 北陸自動車道全線開通により、北陸地方各地と結ばれる。 1989(H1):新潟市制 100 周年。5 代目市役所庁舎(現在の本庁舎)が完成する。 1990(H2)年:新潟市水族館マリンピア日本海開館	(土地:合併について) 2001 年(平成 13 年)1 月 1 日の黒埼町との合併を皮切りに、2005 年(平成 17 年)3 月 21 日には、豊栄市、亀田町、横越町、新津市、小須戸町、白根市、味方村、月潟村、中之口村、西川町、潟東村、岩室村の近隣 12 市町村を新潟市に編入合併。同じ年の 10 月 10 日には巻町も編入。これによって新潟市は現在の市域となり、人口約 81 万人、面積約 726 平方キロメートルを有することになった。 背景としては、道路網や情報伝達手段の発達による、住民の日常生活の範囲が居住する市町村に関係なく拡大。1 日の大半を新潟市で過ごす周辺市町村の住民は多いが、他市町村の住民であるために十分な行政サービスを受けることができないといった問題や、行政区域が異なることによる行政サービスの格差が顕在化してきたことがある。	行政財産延床面積 約 268 万㎡ 施設数 1,822 施設 (市民 1 人あたり面積 政令市トップ ※公営住宅除く)	公共施設更新費用の大幅な不足が見込まれる。
【カネ】 収入・財源 固定・流動資産 資産価値	(H1) 当初予算 1,234 億円 義務的経費 39.4% 基金残高 212.3 億円 市債残高 969 億円	当初予算 3,579 億円 義務的経費 39.0% 財政力指数 0.705 基金残高 311 億円 市債残高 3,878 億円 (交際費に対する基金の割合 89.9%)	当初予算(H29) 3,975 億円 義務的経費 48.0% 財政力指数(H28) 0.743 (基準財政収入額÷基準財政需要額、政令市ワースト 4 位) 基金残高 56 億円 市債残高 5,725 億円 (公債費に対する基金の割合 13.2%、政令市ワースト 2 位)	社会福祉関係経費や、公債費の増など多くの財政需要が見込まれる。
【関係】 職員と職員 職員と住民 住民と住民	・町内会、自治会による活動	・新潟市全域で「地域コミュニティ協議会」が結成される。(H19.3 月までに) ・「区自治協議会」の発足(H19.4 月 1) 本庁では新しい行政課題に対応するため、組織が増加傾向。	職員満足度調査 4.71(満点 7 点中) 休暇取得率 11.5 日 男性育児休暇取得率 6.4% ワークライフバランス、働き方改革の実現に向けた取り組み	・少子高齢化及び人口減少による地域コミュニティの過疎化、限界集落化 ・地域の有力者や地域活動経験者の不在となり地域活動が不活性に

（３）現状把握より得られた学び・気付き

組織・人材の現状

- 市町村合併により、組織が増え大型化した結果、部署間の目的意識の共有が困難となり、縦割りや業務量の偏り等の課題が生じている。
- 公共施設や職員数が増加し、財政負担などの課題となっている。
- 職員の年齢構成は、45 歳周辺の職員数が多く、30 歳代の職員層が薄い。
- 政令市移行に伴い、自立的な選択の幅が広がった。
- 各課での組織目標管理などにより、部署単位で課題を設定し、解決策に取り組む組織風土が醸成されてきている。
- 業務改善などの継続した取り組みにより、職員が自ら考える意識が形成されてきた。

（４）目指すべき姿の設定について

現況把握を基に、目指すべき都市像を下記のとおり設定した。

【市民とともに発展を続けるまち】

・目指すべきビジョンが共有されている

・事業の新陳代謝が適切に行われ経営資源が適正に配分されている。

・働き方改革の実現により職員が前向きに仕事に取り組んでいる。

（5）アクションプラン

ア　当初の検討状況

ありたい姿の実現のため、取り組む内容について、職員の意識改革をテーマとし、以下のことについて検討を行ったが、具体的なアクションには至らなかった。

- **ビジョンの共有、自分ごと化**
  - 職員一人一人が組織目標だけでなく、新潟市のありたい姿を自分ごとに位置づけ業務に取り組んでいる。
- **縦割りの解消、部課を超えた対話の機会の創出**
  - 部署間の柔軟な人材配置など
- **挑戦を評価する組織風土の情勢**
  - 失敗を恐れず、挑戦を評価する組織風土の醸成

イ　アクションプランの再検討

庁内関係課へのヒアリングや部会幹事のアドバイスなどから、アクションプランの再検討を行った。アクションプランの再検討に当たり、平成 29 年 11 月に新潟市行政改革点検・評価委員会が取りまとめた「新潟市行政改革プラン 2015 中間評価・提言書」及び平成 30 年 9 月に策定された「新潟市行政改革プラン 2018 年」を検討材料とした。

■行政改革プラン 2015 中間評価　行政改革点検・評価委員会による提言

- 財政基盤の抜本的な強化につながる施策推進や民間活用などに留意すべき
- 継続事業や既存施設について、真の「選択と集中」を断固実行すべき
- 歳入の一層の増加にも取り組む必要があり、広告収入など民間の活力を導入すべき
- **職員の意識改革をはじめ ICT の利活用など生産性向上にもつながるよう働き方を抜本的に見直すべき**
- 市役所が直接行う必要がある仕事かなどの視点で業務を見直し、民間委託など官民連携手法の導入を進めていくべき
- ニーズが低い、あるいは代替手段がある行政サービスについては、取扱い業務のダウンサイジングの検討も必要

■行政改革プラン 2018　重点改革項目

① 選択と集中による経営資源の適正配分
② **職員の意欲・能力を発揮できる人材育成と働き方改革の実現**
③ 民間活力の効果的な活用、市が運営する施設のあり方の検討
④ 持続可能な財政運営
⑤ 新たな財源を含めた歳入の確保と債権管理の適正化
⑥ ファシリティマネジメントの考え方に基づいた財産経営のさらなる推進

現状把握を進める中での気付きに加え、上記のとおり、行政改革プラン 2015 中間評価及び行政改革プラン 2018 においても、生産性向上に向けた働き方の見直しや働き方改革についての記述があることから、本市が力を入れて取り組むべき課題として、働き方改革に関する取り組みを新たな検討のテーマとした。

ウ　働き方改革

働き方改革とは、働く人の視点に立って、労働制度の抜本改革を行い、社会や風土も含めて変えようとする取組みであり、働く人の置かれた個々の事情に応じて、多様な働き方を選択でき、より良い将来の展望を持てるようにすることで、生産性を向上させることを目的としている。

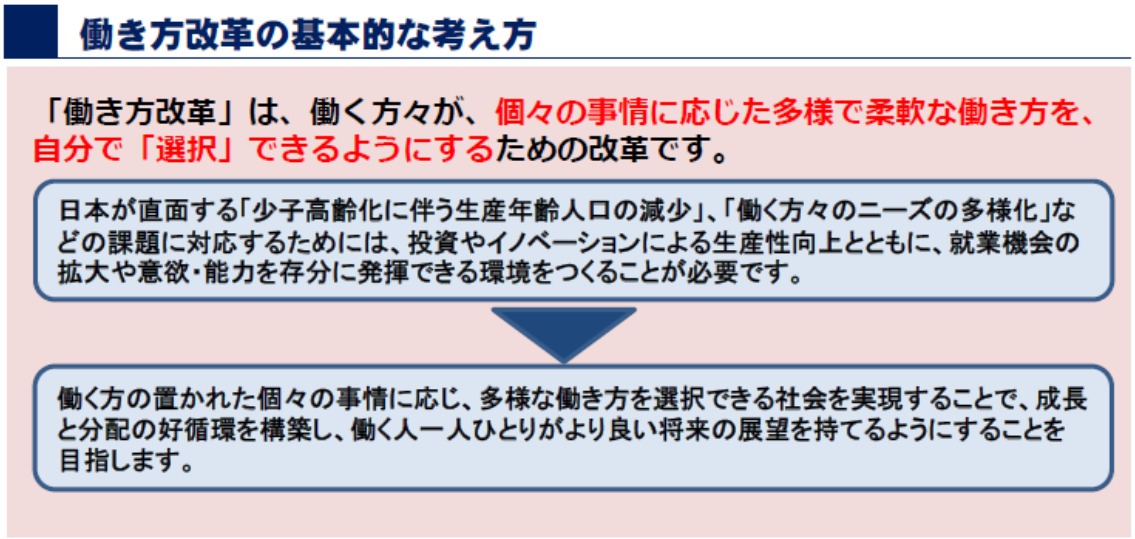

図 3　働き方改革の基本的な考え方
（厚生労働省作成パンフレット「働き方改革～一億総活躍社会の実現に向けて」より）

平成 29 年 3 月に国が策定した「働き方改革実行計画」においては、働き方改革に至る背景として、『我が国の経済成長の隘路の根本には、少子高齢化や生産年齢人口の減少といった人口問題という構造的な問題に加え、イノベーションの欠如による生産性向上の低迷、革新的技術への投資不足がある。』との記述があり、続けて『日本経済の再生を実現するためには、投資やイノベーションの促進を通じた付加価値生産性の向上と、労働参加率の向上を図る必要がある。』と記されている。

このことからも、地方自治体としても、一つの組織として、生産性の向上に向けた取り組みを推進していくことが必要であると考えた。

エ　働き方改革に向けた本市の取り組みについて

新潟県では、平成 30 年 9 月に人事課が「新潟県庁働き方改革行動計画」を策定し、全庁的な取り組みとして働き方改革に向けた取り組みが進められているが、本市においては基本的に取り組みが各所属に任せられている。

そこで、本市の取り組み状況を把握するため、平成 28 年度及び平成 29 年度の所属別超過勤務の状況を比較し、超過勤務時間を大きく減らした所属のいくつかにヒアリングを行った。ヒアリング結果については表 3　超過勤務の大きく削減した所属とその取り組みにまとめた。

表 3　超過勤務の大きく削減した所属とその取り組み

所属	取り組み内容
市民生活部	○部主催『働き方改革』研修会の開催 業務改善及び超過勤務時間縮減等の取り組みについて、具体的な考え方や手法について学ぶとともに、グループワークを通じて、働き方改革やワーク・ライフ・バランスの推進を図ることを目的に、部主催の研修を開催している。 働き方改革の必要性と業務の効率化、超勤縮減の取り組みについての考え方と手法、業務改善へのアドバイスなどの事項について、講義とグループワークにより実践へと繋がる取り組みを行っている。 また研修対象者を課長と係長にすることなどで、より実効性のある研修となっている。 講師には、WLBC(ﾜｰｸﾗｲﾌﾊﾞﾗﾝｽｺﾝｻﾙﾀﾝﾄ)関西の自治体プロジェクトリーダーであり、全国の企業や行政組織へのコンサルティング・社内研修などを年間 200 本以上行っている福井正樹氏を招いた。
保健衛生部 保健所健康増進課	○定時退庁推進日の推進 毎週月曜朝の課内会議（課長、補佐、各係長）でその週の定時退庁日を確認し、業務の都合で実施できない係があれば、日程変更などの調整を行う。 ○超勤時間数の共有 毎月初めの部内会議及び課内会議で、先月の超勤時間数を共有し、削減への意識付けを行っている。超勤時間が多い原因や今後の見込み、それに対する対応などの検討を行っている。 また、以前は担当者が 1 人で仕事を抱え込んでいるケースもあり、仕事が共有されていなかったが、業務の見える化や、複数人での執務体制がとられるようになり、そういったことが効率化や超勤時間の削減につながった。

下水道部 西部地域下水道事務所	○課内職員１名増員分を超過勤務時間の最も多い係に配置したことにより、業務を効率良く進めることができた。 ○下水道工事の積算や監督業務の経験の少ない職員が実務経験を重ね、要領を得て効率的に業務を進めることができた。
下水道管理センター	○ 定時退庁推進日に加え、課独自の「ノー残業デー」を設けた。 ○ 平日は午後８時以降と休日の超勤は、原則行わない。 ○ 業務・超勤時間の課内・各職員の情報共有により、業務の平準化を図るよう努めた。
消防局 人事総務課企画係	○業務を協力し進められる体制の構築 係内の業務を協力し行える体制をつくり、超過勤務が発生しそうな職員が抱えている業務を全員で協力して行い、残業時間の減少につなげている。

オ　まとめ

今回のヒアリングの結果、超勤削減を達成した部署の多くは、何らかの効果的な取り組みを行っていることが確認できた。実効性のある研修会の実施や業務平準化に向けた取り組みなどは、他の部署でも導入の検討に値すると考える。

本市では、平成 29 年の 7 月から、職員の退庁時間が午後 10 時を越えた場合、その所属長が人事課に、時間外勤務を行わなければならない理由等を報告する仕組みを始めており、このことが庁内全体の超勤削減に大きな影響を与えていると考える。ただ、残業の削減は働き方改革の目的の一つであって手段ではないことから、具体策の欠ける単なる超勤削減の圧力は、職員に圧迫感を与え仕事の持ち帰りなどにもつながりかねない。

新潟県では今年度「新潟県庁働き方改革行動計画」を策定し全庁的な取り組みに向け動き始めているが、本市においても全体計画に基づいた取り組みや、好事例を水平展開することが有益だと考える。平成 29 年度には行政経営課が主導した働き方改革ワーキンググループによる「会議効率化ガイドライン」の策定などの取り組みが既にあるが、職員に浸透するまでには至っていない。全庁的な取り組みの推進と庁内の情報共有が働き方改革における本市の今後の課題だと考える。

カ　その他　過去の部会派遣者との意見交換会

今年度で第 13 期となる本市の派遣については、幹事団より「これまでの派遣がどのように積み重ねられてきているのかわからない」といった指摘があった。

過去の派遣者については派遣終了後にそれぞれで活動を行っているものの、過去の派遣者と現在の派遣者とのネットワークや、情報や活動を共有する仕組みなどには至っていなかった。

そこで、これまでに人材マネジメント部会に派遣された職員に声をかけ、交流会を実施し、現在の取り組み状況や、組織の課題、過去派遣者が実際に職場で取り組んでいることなどについて意見交換を行った。

【実施概要】

・平成 30 年 11 月 28 日　19：00～20:30
・新潟市役所分館　1－201 会議室
・参加者：6 名

お互いが課題に感じていることや、実際に職場で行った改善の事例等を共有することができた。

図 4 マニ研派遣者 OB・OG 会の記録（H29 年度派遣者小林作成）

３．次年度に向けた展望

新潟市は部会設立当初から参加している自治体の１つであるが、部会経験者（マネ友）のつながりが他の参加自治体と比較して弱いと考える。自主研究グループ「はたラボ」の設立により、近年の参加者のつながりはあるものの、派遣者がマネ友を資源として有効活用できていない。

以上のことから、次年度の派遣者の取り組みが、本市にとってより有益なものとなるよう、マネ友間のネットワークの形成・強化に向けた取り組みを引き続き行っていきたい。

４．部会派遣を振り返って

これまで１年間の取り組みについての各派遣者の振り返りで、共同論文を締めくくりたい。

【高野 旭】

通常の研修とは異なる形式である「部会」を通じて、答えのない課題に取り組むことの難しさ、主体的に考え自ら行動することの大切さなど、様々な気付きを得ることができた。特に、価値前提の考えに基づくバックキャスティングの手法については、今後も意識して実践していきたい。

1年間の取り組みを振り返っての反省点としては、自分たちの行動・実践による大きな変革につなげられなかったことである。次年度以降も、部会で得た学びや気付きを行政職員としての仕事の中で活かしていきたい。

最後に、過去の派遣者との意見交換会後に、ある先輩職員からの言葉を今後も忘ぬよう、以下に記したい。

『すべては「ありたい姿」を思い描くことから始まる。その「ありたい姿」を組織全体ではなく、まずは自分の周りから。その円を少しずつ大きくしていくことが組織全体へとつながる唯一の道だと思うし、それが「一人称で語る。行動する。」ということだと思う。』

【佐藤 正宗】

１年間の活動を通じて、決まった答えのない研究に取り組むことは非常に困難であり、１年が経った現在でも、納得できるような答えにたどり着けておらず、「部会に終わりはない」という言葉を改めて認識している。

しかし、１年の研究を通じて、いままでの自分で持ちえなかった多くの視野や思考など、得られるものも非常に大きかった。

その中でも最も大きな自分の変化につながったのは「対話」の重要性に気づけた点であった。多くの職員からなる新潟市の中で、多様な考え方やものごとのとらえ方があるということ、それを乗り越えて、組織のありたい姿を共有するためには、それぞれの立場や背景を理解したうえで、共感することが必要であり、これをなくして組織として組織の変革はできないということを知る事ができた。

新潟市においても、今までと同じ仕事の仕方では対応できないような時代、環境の変化があり、今後さらなる変化が自治体職員にも求められることになる。そうした環境において、なりゆきの未来に流されないように、日々の業務の中からありたい姿へ向かうこと、少しでも協力者を増やし共感を生み出すこと、これらを積み重ねてやがて大きな変革につながるように努力していきたいと思う。

＜謝辞＞
最後に、お忙しいところヒアリングにご協力くださった皆様、快く研修へ送り出し、応援してくださった職場の皆様、提案について率直なご意見をくださり、ご協力していただいた人事課の皆様に感謝いたします。ありがとうございました。